The White Paper

Tax Reform 1987

June 18, 1987

The Honourable
Michael H. Wilson
Minister of Finance

Canada

Department of Finance Canada

Ministère des Finances Canada

Table of Contents

Introduction 1

1. The Objectives of Tax Reform 3

2. The Need for Tax Reform 7

3. A Comprehensive Approach 19

4. Proposals for Reform 25

Overview 25

A. Proposals for Reform: Stage One 26
1. Personal Income Tax Changes 26
2. Impacts on Individuals and Households 36
3. Corporate Income Tax Changes 42
4. Impacts on Corporations 50
5. Compliance and Administration 55
6. Federal Sales Tax Changes and Other Transitional Measures 58

B. Proposals for Reform: Stage Two 59
1. The Multi-Stage Sales Tax 59
2. Implementing the Multi-Stage Tax 65

5. Economic and Fiscal Impacts of Tax Reform 71
1. Impacts on Economic Performance 71
2. Impacts on Fiscal Performance 73
3. Impacts on Provincial Government Revenues 77

6. Implementing Tax Reform 81

Annex:

Table of Cross References of Tax Reform Measures 83

Introduction

The objective of the tax system is to raise the revenues needed to pay for publicly funded programs, and to do this in a way that supports economic growth and is fair to all Canadians.

How we are taxed, and how much we are taxed, is of critical importance to all Canadians. It directly affects our personal financial circumstances. It affects how well our economy functions in providing investment, growth and jobs. It determines our capacity to fund public programs to enhance our collective well-being and to support those among us who need assistance.

There are compelling reasons to reform Canada's tax system. It is unfair in many ways. It is hurting Canada's ability to grow and create jobs. It is becoming an increasingly unreliable source of revenues.

Since September 1984 the government has acted in many ways to strengthen Canada's economy. A healthy and growing economy is fundamental to achieving the goals Canadians seek: more and better jobs, greater opportunities, a higher standard of living, and the ability to support the cultural diversity and social programs that distinguish us as a mature and caring nation.

In setting its *Agenda for Economic Renewal*, the government identified four challenges:

- to restore fiscal responsibility,
- to remove obstacles to growth,
- to foster investment, innovation and competitiveness, and
- to provide greater assistance to those Canadians who truly need it.

The government's proposals for tax reform – a fairer system with lower rates – will contribute to meeting each of these challenges.

The reformed tax system will be fairer. The vast majority of individuals will pay less tax. Higher-income individuals and profitable corporations that currently pay a disproportionately small share of taxes will see their tax burden increase. The seriously flawed federal sales tax will be replaced by a multi-stage sales tax. The new tax will be made fairer by an enriched refundable tax credit that will alleviate the burden on low-income families and individuals.

The reformed tax system will increase incentives to work and invest. Lower tax rates will enable Canadians to keep more of every dollar they earn, to spend or save as they see fit.

The reformed tax system will remove obstacles to growth and job creation. By removing specific preferences, broadening the tax base and lowering tax rates, the proposed tax system will ensure that decisions to save and invest are based on real economic considerations, not tax considerations. Our income tax system will become competitive with those of our major trading partners. And sales tax reform will eliminate the burdens that the existing tax puts on exporters and on Canadian businesses that are trying to compete with imports in our own markets.

The reformed tax system will contribute to responsible fiscal management. Over all, revenues from the new tax system will not be significantly different from the revenues that the existing system would have produced, but the burden will be shared more fairly. The risks of revenue erosion will be lessened by reducing some preferences, eliminating others, and introducing more effective anti-avoidance provisions. Over the longer term, the proposals will improve economic growth, yielding greater tax revenues.

The reform proposals will be implemented in two stages. In the first stage, the income tax system will be reformed, effective for the 1988 tax year. A new sales tax system will be implemented in the second stage, following consultations with provincial governments and other interested Canadians on which variant of the multi-stage tax proposed in this paper will best serve Canada's interests. The new sales tax will be accompanied by further changes to the income tax system in the second stage of tax reform.

This White Paper sets out the objectives of tax reform, and provides an overview of the proposals for reform of the income and sales tax systems, along with their impact on households and businesses in Canada. The paper concludes with an assessment of the impact of tax reform on Canada's economic performance, the federal government's fiscal position and the consequences of the proposals for provincial governments.

A more detailed description of the proposals and their impacts is found in the two background papers on the income tax and sales tax and in the paper describing the medium-term economic and fiscal outlook for the Canadian economy.

1. The Objectives of Tax Reform

The tax reform proposals have been designed to meet five broad objectives:

- Fairness
- Competitiveness
- Simplicity
- Consistency
- Reliability

The fairness of the tax system should be increased.

There are a number of important areas in which the fairness of the tax system needs to be improved.

Higher-income individuals and profitable corporations must carry a larger share of the income tax burden than they currently do. This objective will be achieved by broadening tax bases through eliminating and reducing selective preferences, by raising the income threshold at which individuals begin to pay personal income tax and by substantially enhancing the sales tax credit for lower- and middle-income households. More effective rules to prevent artificial tax avoidance, and improved reporting requirements to identify tax avoidance and evasion, will also help meet this objective.

Individuals in similar economic circumstances should be taxed more equitably than they now are. Where they are not, there should be valid reasons for different treatment. The reduction of selective preferences will help to achieve this objective.

The income tax system should be better integrated with the social transfer system to assist those most in need. Converting tax exemptions and some deductions into tax credits will assist lower- and middle-income Canadians, furthering the objective of fairness.

The personal income tax and the sales tax, taken together, should become more progressive than they now are. To help achieve greater fairness, the two systems will be better integrated through a substantially enhanced refundable sales tax credit.

The tax system should encourage competitiveness, growth and jobs.

To achieve this objective the tax system should have lower rates and a broader base.

Special preferences help some taxpayers, but at the cost of higher tax rates that hurt others. As a general principle, the government should refrain from using the tax system to subsidize particular types of investment activity. Such subsidies introduce distortions in economic decisions and inequities among taxpayers. Where incentives remain, they should serve well-defined objectives, and should endeavour not to bias choices among similar types of economic activity.

Lower tax rates are the best way to reward success, by letting Canadians keep more of every dollar they earn to spend or save and invest as they see fit. Lower marginal tax rates also provide a continuing benefit to Canadians as their incomes grow in the future. This continuing benefit constitutes a general and potent incentive to engage in productive activity that will support economic growth, international competitiveness and job creation.

It is important that our tax system not place Canadians at a competitive disadvantage in domestic or international markets. We must recognize the competitive reality of tax systems in other countries.

At the same time, the tax system must remain sensitive to the Canadian commitment to greater regional equality through economic development. Nor can the tax system ignore Canada's need to encourage a high rate of domestic savings to finance the investment required to develop the country's potential. It must foster entrepreneurship and a willingness to take risks that will help build a more dynamic and innovative economy. The tax reform proposals put forth in this White Paper strike a balance between removing specific preferences and recognizing Canadian priorities and needs.

The tax system should be simpler to understand and comply with.

A simpler tax system will ease compliance and reinforce the self-assessment principle that is the foundation of our tax system.

In a society as advanced and diverse as Canada, the tax system will, of necessity, be complex. But it can be made easier for individuals to understand and for businesses to comply with. A simpler structure of tax rates on income and fewer invidious borders between products taxed differently under the sales tax will contribute to meeting this objective.

A tax system with fewer special preferences will also be more straightforward and more readily understood by Canadians.

The tax system should be internally consistent and consistent with other government programs.

Most taxes are ultimately borne by individual Canadians, in their roles as employees, investors, shareholders or consumers. Therefore, it is important that the personal, corporate and sales tax structures be well integrated and internally consistent to assure Canadians that the total tax burden is fairly shared and that the system is economically efficient. Consistency also enhances understanding of the system and facilitates compliance and administration.

The tax system should also complement and assist the implementation of other programs of government. In particular, it should enhance the bilateral and multilateral trade initiatives by improving Canada's competitiveness. Tax reform will contribute to these initiatives by lowering income tax rates, promoting more efficient allocation of resources and removing the biases in the current federal sales tax which work against our exports and favour imports.

It should assist in improving the overall structure of our social transfer programs and related tax provisions in line with the principles set out in the February 1986 budget. Converting exemptions to credits assists those most in need while reducing the after-tax value of benefits going to higher-income Canadians. Together, they make the system fairer now and provide additional building blocks to improve income security programs in a way that will better meet the needs of Canadians through the 1990s.

The tax system should provide a more reliable and balanced source of revenues to finance essential public services.

The basic objective of the tax system is to raise revenues to pay for publicly funded programs. To provide the high standard of services to which the government is committed, the tax system must yield predictable and reliable revenues derived from a fair, broad and secure tax base.

The intent of the government is neither to increase nor to decrease tax revenues as a direct result of tax reform, but to ensure a more predictable and secure revenue base.

By removing special preferences and curbing opportunities for artificial tax avoidance in both the income and sales tax systems, the government can have greater confidence that its revenue goals will be achieved. By improving the performance of the economy over the medium term, tax reform will strengthen growth, thereby helping to restore better balance between revenues and expenditures.

Balance and stability should also be achieved by reducing excessive dependence on personal income taxes, while increasing reliance on the corporate income tax and a reformed sales tax system.

Balancing Objectives

The comprehensive tax reform proposals set out in this White Paper are aimed at achieving an appropriate balance among these objectives. Balance requires recognizing that trade-offs and choices are inevitable. The challenge of tax reform is to select those measures which together strike a balance that reflects the importance Canadians themselves place on the objectives of fairness, competitiveness, simplicity, consistency and reliability.

In developing these proposals, the government has benefited enormously from the ideas, suggestions and recommendations submitted by representative associations, businesses, labour and individual Canadians. Extensive discussions on the broad outlines and, in many cases, specific details of the proposals, have been held with provincial Ministers of Finance. The proposals have benefited from this federal-provincial consultative process and the government appreciates the constructive spirit and open and positive manner in which these discussions have taken place.

2. The Need for Tax Reform

The Income Tax

The Income Tax Act is in need of major reform to meet the objectives outlined above. However, the government believes that the basic characteristics of the income tax system remain sound.

- For individuals and corporations, the current concepts of income from all sources and of capital gains remain valid as the bases for taxation.
- It is appropriate in computing taxable income that deductions continue to be allowed for expenses incurred in earning income.
- The nominal values of income and capital gains remain the practical basis for their measurement for tax purposes. Deductions, credits and rate bracket thresholds should continue to be adjusted periodically to reflect, but not necessarily fully compensate for, inflation.
- Annual income remains the appropriate basis for taxation with adjustments for contributions to pension and retirement savings plans and for carry-back or carry-forward of economic losses.
- Tax should continue to apply separately to corporations and individuals, with integration between the two systems.
- For the personal income tax, it is appropriate that the income of the individual remain the primary measure of ability to pay. The refundable child and sales tax credits should, however, continue to be based on net income of the family as currently measured, since this is the appropriate measure of need for such refundable credits.
- The average rate of tax should increase as income increases so that the higher the income of an individual, the greater the fraction of that income he or she will pay in tax.
- Taxpayers in similar economic circumstances should be subject to similar rates of tax.

These are the basic characteristics of our income tax system and will remain so after reform.

Over most of the 1970s and early 1980s, these characteristics were eroded by the introduction of a very large number of special tax preferences into the personal

and corporate income tax systems. Each of these, in its own context, was judged at the time to be a useful and innovative approach to addressing a particular concern. Taken together, however, the proliferation of special tax preferences has put increasing pressure on the equity, efficiency and revenue stability of the income tax system. As a result, the income tax system is not serving Canada, or Canadians, as well as it should.

Due to the growth of preferences, by 1984, taxable income under the personal income tax represented only 60 per cent of assessed income. Much of the other 40 per cent was accounted for by personal exemptions. However, special deductions constituted 14 per cent of assessed income in 1984 – up from 9.5 per cent in 1972.[1] Had these special deductions remained a constant share of assessed income, over $10 billion more income would have been taxable in 1984.

This growth in preferences has not only led to an erosion of revenues; it has also contributed to growing inequity among taxpayers with similar incomes. This is reflected in Table 2.1. For example, in 1984, 52 per cent of taxpayers with incomes between $75,000 and $100,000 paid tax at an average federal rate between 20 and 25 per cent. But 21 per cent of taxpayers in this income range paid tax at rates of less than 15 per cent.

Over the past decade, there has been an increased incidence of high-income individuals paying little or no tax. For example, the number of non-taxable returns filed by individuals with 1984 income in excess of $100,000 (adjusted to reflect average income growth over the past decade) increased from 305 in 1975 to 1,665 in 1980 and 1,830 in 1984. In 1984, 4 per cent of individuals with more than $100,000 in income paid no tax at all and 23 per cent of individuals in the same income group paid tax at a rate of 15 per cent or less.

Similar trends have developed in the corporate income tax, due to special rate reductions, tax credits, accelerated capital cost allowances, special accounting provisions and growing tax avoidance. Over the period from 1971-1975 to 1981-1985, the average tax rate on corporations fell from 26.1 per cent to 23.6 per cent of total corporate profits of all corporations. Had the average effective tax rate remained at 26.1 per cent, annual corporate tax revenues would have been almost $1 billion higher. These preferences have not only led to an erosion of the tax base; they have also resulted in substantial variation in effective corporate tax rates across sectors. Under the current system, average federal corporate tax rates as a percentage of financial statement income, for profitable corporations only, range from a low of 14.5 per cent in the finance, insurance and real estate sector to a high of 24.5 per cent in the wholesale trade sector (Chart 2.1).

While almost all financial statement income of profitable firms in the retail trade industry was subject to tax, less than 50 per cent was subject to tax in the mining and financial services industries (Chart 2.2).

---

[1] These deductions are described in Chapter 2 of "Income Tax Reform".

Table 2.1

Distribution of Taxpayers by Income and Average Federal Personal Income Tax Rate, 1984

Total income[1]	Number of taxfilers	Per cent of total taxfilers	Percentage distribution of individuals by average tax rate[2]								
			No tax[3]	Average rate 0-5	Average rate 5-10	Average rate 10-15	Average rate 15-20	Average rate 20-25	Average rate 25-30	Average rate 30+	Total
($ thousand)	(thousand)		(per cent)								
0 – 10	5,813	37.4	73	18	9	–	–	–	–	–	100
10 – 20	4,178	26.9	5	16	53	26	–	–	–	–	100
20 – 30	2,752	17.7	1	3	25	69	2	–	–	–	100
30 – 40	1,584	10.2	1	2	7	66	24	–	–	–	100
40 – 50	661	4.3	1	2	5	40	51	1	–	–	100
50 – 75	396	2.5	2	2	5	15	64	12	–	–	100
75 – 100	83	0.5	2	3	5	11	26	52	1	–	100
100 – 150	48	0.3	4	4	5	10	16	40	22	–	100
150 and over	33	0.2	4	5	5	9	16	19	34	8	100
Total	15,552	100.0	29	12	23	28	7	1	–	–	100

(1) Total income is defined as income from all sources, including full capital gains and cash dividends (i.e., before the gross-up), but before any deduction for tax incentive provisions such as capital cost allowance on MURBs and films, and the exploration and depletion deductions for investments in the resource sector. Because of difficulties in separating incentive deductions from other current expense deductions, total income is computed without allowing net losses from any one source to reduce a taxpayer's income from other sources.

(2) Average tax rate is defined as federal tax payable before the child tax credit, divided by total income. The federal tax reduction in effect in 1984 has since been phased out and it is not included in the computations.

(3) Includes taxfilers with federal tax payable of less than $10 or 0.1 per cent of income.

Source: "Income Tax Reform", Table 2.2, p. 10.

Tax rates on income from a new investment ranged from a low of minus 15.1 per cent in the mining sector to a high of 37.8 per cent in the wholesale trade sector (Chart 2.3).

In both the personal and corporate income tax systems, special preferences have led to revenue erosion and made the system less fair.

But the proliferation of special preferences, and the increase in their use, has had other damaging impacts as well. They have, paradoxically, made the income tax system much less effective in supporting economic growth and have seriously increased the complexity of the system.

As special incentives become more commonplace, each has become, by definition, less "special" and the effectiveness of each in accomplishing its original purpose has diminished. Over all, it is clear that the shotgun approach that has come to characterize the use of incentives in the income tax system is distorting and biasing investment decisions. Tax rates higher than necessary, together with special incentives, give tax planning rather than future profitability too large a role in investment decisions. As a result, investment capital is too often diverted from endeavours that best serve growth, development and job creation to projects that minimize investors' tax liabilities.

As special preferences have become more widespread, the tax system has become much less easy to understand. More and more Canadians are finding it necessary to seek professional advice to complete their income tax returns. For most, this represents a way to cope with a more complicated tax form, more special-purpose schedules, and an increasingly complex tax guide. For many, however, it reflects a growing trend to aggressive tax planning in an effort to exploit the preferences in the tax system so as to minimize their tax liabilities.

The growth of preferences has undermined public respect for the tax system and has led many Canadians to question its basic fairness. A lack of respect for the integrity and fairness of the tax system is a particularly serious problem for Canada, where the tax system rests upon the foundation of self-assessment and voluntary compliance.

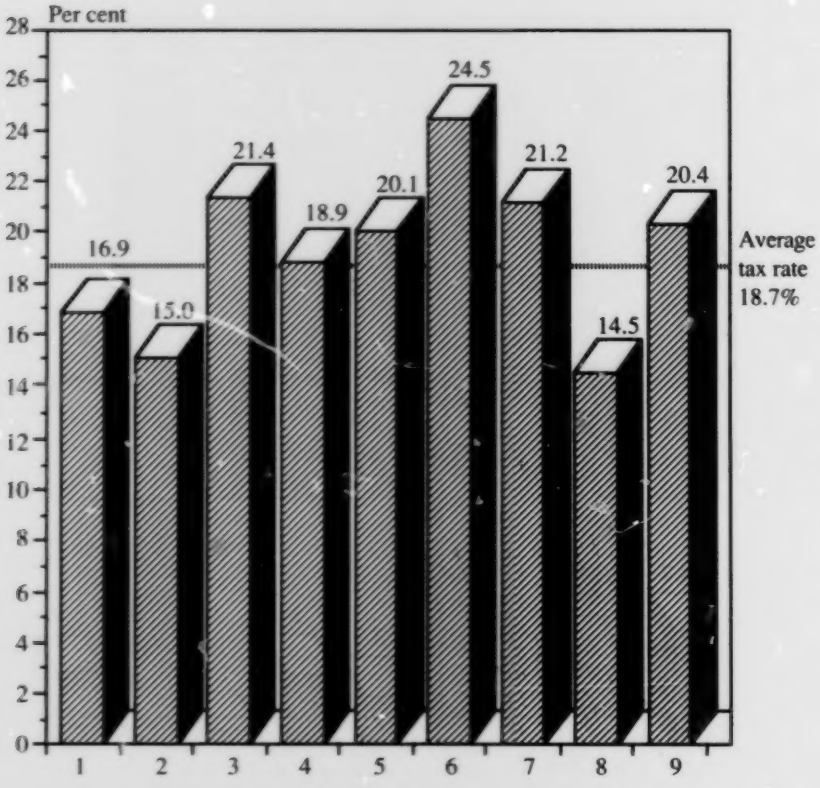
The introduction of specific preferences has become a phenomenon that feeds on itself. Each new special-purpose incentive has had the effect of increasing the demand for similar tax concessions from other interests who feel they have a strong case for equally favourable treatment. The result is increasing complexity and tax rates that are higher than necessary to raise a given amount of revenue.

In each of these three critical dimensions – the fairness of the system, the impact of the tax structure on economic efficiency, and growth and the stability of the revenue base – the Canadian income tax system is failing to deliver what Canadians have a right to expect.

In sum, an income tax system with high rates relieved by an unfair patchwork of special incentives is not what Canada needs. What Canada needs is a fundamentally different approach: lower tax rates and a broader, fairer tax base.

Chart 2.1

Average Federal Corporate Taxes as a Percentage of Financial Statement Income, by Sector [1]



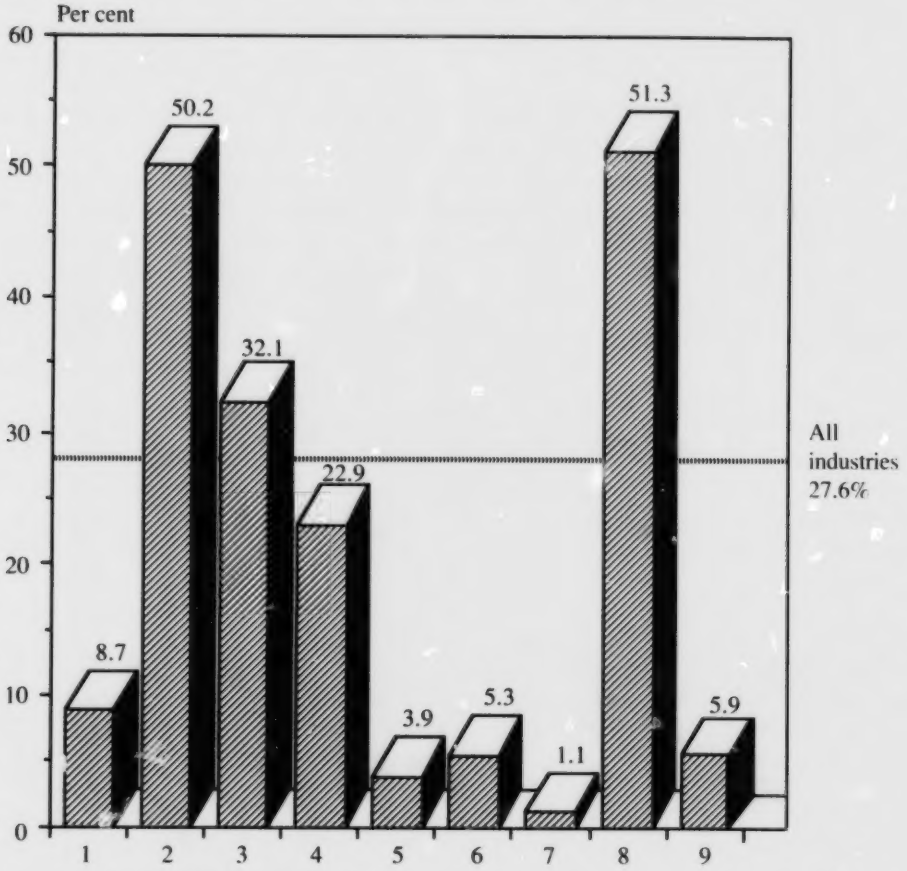
1- Agriculture, forestry and fishing
2- Mining
3- Oil and gas
4- Manufacturing
5- Construction
6- Wholesale trade
7- Retail trade
8- Financial institutions, insurance and real estate
9- Services

(1) The data are based on various years chosen to be representative of profit and investment performance.

Source: "Income Tax Reform", Chart 2.3, p. 14.

Chart 2.2

Percentage of Income of Profitable Firms by Sector, Which is Not Taxed[1]



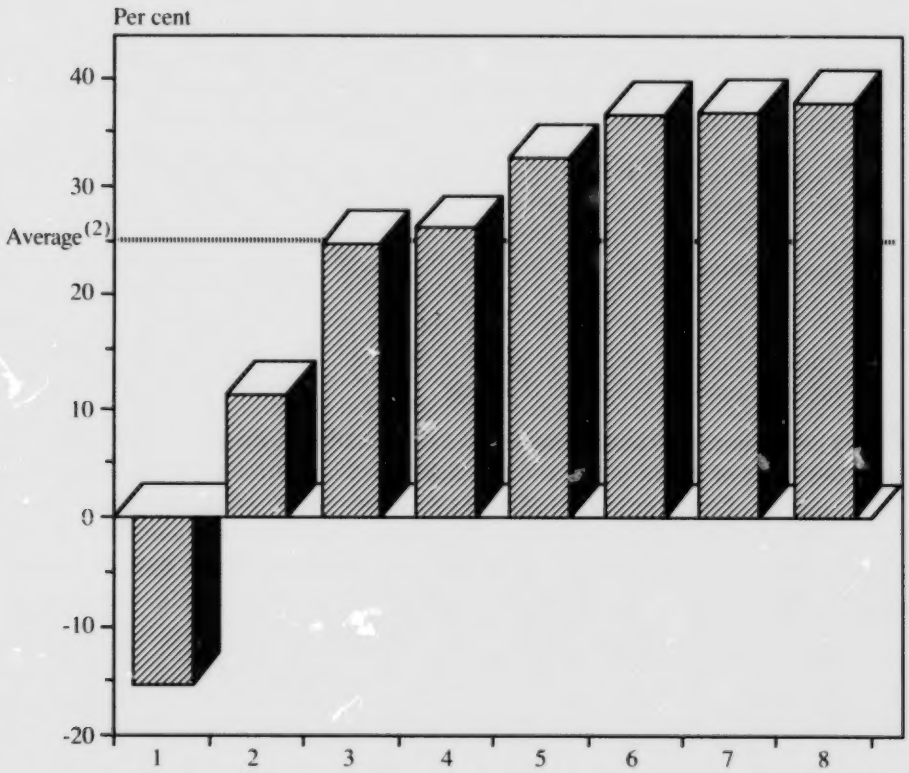
1 - Agriculture, forestry and fishing
2 - Mining
3 - Oil and gas
4 - Manufacturing
5 - Construction
6 - Wholesale trade
7 - Retail trade
8 - Financial institutions, insurance and real estate
9 - Services

(1) The data are based on averages for various years selected to be representative of profit and investment performance.

Source: "Income Tax Reform", Chart 2.5, p. 16.

Chart 2.3

Current Federal/Provincial Tax Rates on New Investment for Large Corporations, by Industry Group [1]



1- Mining
2- Oil and Gas
3- Agriculture, Forestry and Fishing
4- Manufacturing
5- Services
6- Construction
7- Retail Trade
8- Wholesale Trade

(1) Provincial tax rates are those in effect May 1, 1987.

(2) Total non financial sector.

The Federal Sales Tax

The faults of the federal sales tax have been identified and documented in numerous studies over the past five decades, beginning with the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) in 1940, continuing in 1966 with the Royal Commission on Taxation (the Carter Commission), and most recently with the Federal Sales Tax Review Committee (the Goodman Committee) in 1983. These and other reviews have expressed serious concerns about the structure of the federal sales tax and have recommended substantial change.

The government believes that a fair sales tax should remain one of the key pillars of the tax system and, indeed, be relied on more heavily than in the recent past. But the current sales tax is clearly no longer adequate. It must be replaced.

Canada was the first industrial nation to adopt a manufacturers' sales tax. Six decades later, we are the last one to be still using it. The tax is fundamentally flawed. While piecemeal changes have been made over the years to address the most pressing concerns, its inadequacies remain. The tax is applied to the manufacturer's selling price. This is widely recognized as an unsound and unstable basis for taxation. It results in the arbitrary application of tax among products and among sectors. It distorts production decisions and consumers' perceptions of the value of many of the goods they buy.

The tax base for the existing federal sales tax is extremely narrow. Only about one-third of all the goods and services Canadians purchase are subject to federal sales tax. Forty per cent of sales tax revenues are raised from taxes on just four products which constitute only 15 per cent of consumption: autos and parts, tobacco, alcohol and motor fuels. Because of the narrow tax base, tax rates must be high to yield the required revenue.

Almost half the federal revenues from the sales tax come from the taxation of inputs used by businesses. The taxation of business inputs leads to a significant hidden cost of doing business in Canada that constrains the ability of Canadian firms and industries to compete effectively and to expand their employment. This is a particularly serious problem as the combination of sales and income taxes can put Canadian producers at a substantial disadvantage relative to foreign producers and divert investment and jobs away from Canada.

Because the existing tax is generally imposed at the level of the manufacturer, the sales tax system also confers an unintended and undesirable benefit on imported goods that compete with Canadian production. A Canadian manufacturer pays tax on his selling price which usually includes costs such as distribution, advertising and warranty costs. In the case of imported goods, these additional costs are typically incurred by the Canadian importer rather than the foreign manufacturer and they are therefore not taxed. Studies show that, on average, domestically produced goods bear an effective rate of federal sales tax that is one-third greater than the effective rate on imported goods.[2]

---

[2] See Chapter 2 of "Sales Tax Reform".

While this situation has persisted for some time, the damage it inflicts on the Canadian economy is growing more serious in the challenging trading environment of the 1980s. If we are to capture the full benefit of new trading arrangements and to compete successfully in world markets, we need a sales tax system more in keeping with the competitive challenges which are ahead.

The current federal sales tax also works to the detriment of consumers. Through the hidden tax on business inputs, it increases consumer prices for many goods that are not directly taxed. Even for manufactured goods that are taxed directly, the current system leads to price pyramiding at the consumer level. Wholesale and retail mark-ups are often applied to prices that already reflect the federal sales tax. As a result of the inadequacy of the federal tax, consumers pay higher prices than they would if the same federal tax revenues were collected at the retail level.

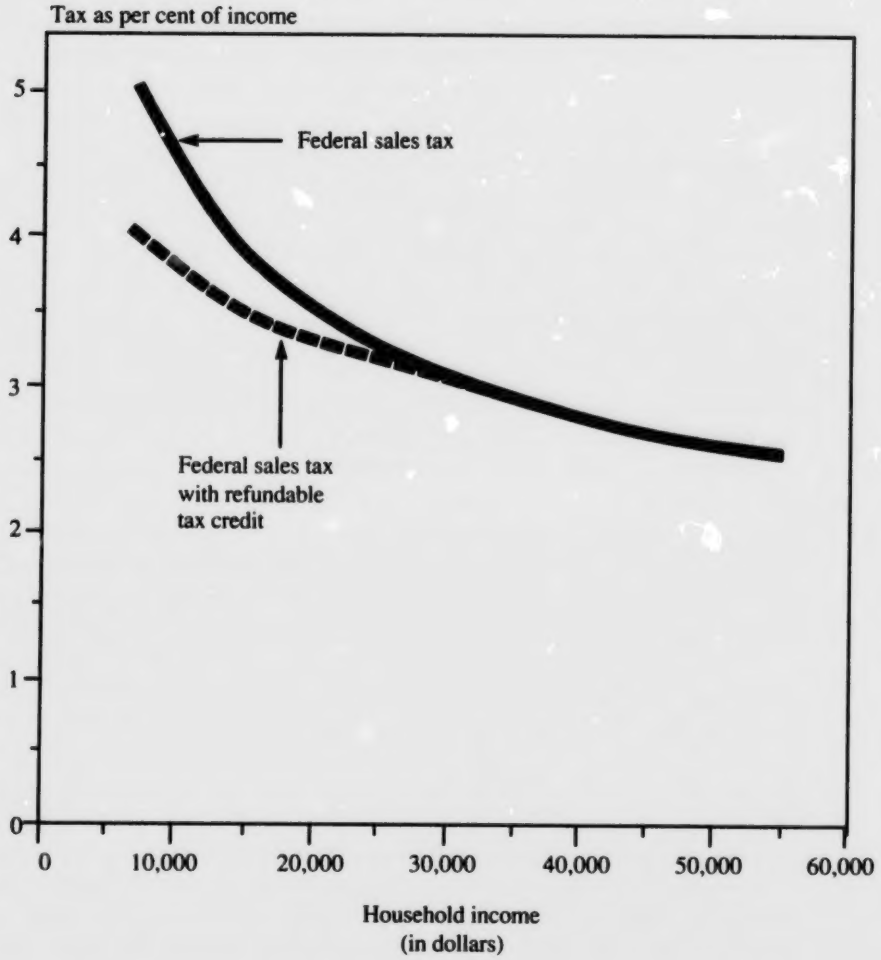
Because of the narrowness of the base, and the competitive disadvantages that the tax imposes on Canadian producers, there has been increasing pressure over the years by Canadian manufacturers to deal with Revenue Canada to try to achieve some semblance of fairness and competitive balance. Each year, Revenue Canada now issues more than 22,000 rulings and interpretations about the application of the tax. Thousands of taxpayers avail themselves of the special arrangements allowed by Revenue Canada to establish the value on which they can base their payments. While this has helped relieve some of the most difficult problems of competitive equity in the marketplace, it has also made the current system extremely complex to administer and, in many cases, capricious in its impact. As a result, competitive products do not bear the same effective rate of federal sales tax as a percentage of the final price to consumers.

As a result of its complexity and archaic legal structure, the federal sales tax has become subject to increasing avoidance by taxpayers, and recent court decisions have cast serious doubt on the ability of Revenue Canada to rely on existing provisions of the Excise Tax Act to deter avoidance. For this reason it is likely that manufacturers will increasingly be able to limit their tax liabilities. Such actions would represent a substantial erosion of the tax base. They would further detract from the uniform application of the tax and, thus, the fairness of the system itself.

Finally, and most importantly, the distribution of the burden of the current federal sales tax is unfair; low-income earners generally pay more sales tax as a percentage of their earnings than do people with higher incomes. Governments have tried to compensate for this by exempting from tax items such as clothing, footwear, foods, and heating fuels. But this has not appreciably reduced the problem. It has only led to higher rates on all other goods, including other goods purchased by low-income earners. The refundable sales tax credit introduced in 1986 is designed to help overcome this problem. The impact of the credit is illustrated in Chart 2.4. Notwithstanding the innovation of the credit however, the basic problem of this distribution can only be solved by a complete overhaul of the sales tax system and its integration with the income tax system through a significantly enhanced refundable and prepaid sales tax credit.

Chart 2.4

Distributional Impact of the Current Federal Sales Tax With and Without Refundable Sales Tax Credit



Note: The current sales tax credit is $50 per adult and $25 per child, reduced by 5 cents for every dollar of income in excess of $15,000.

Source: "Sales Tax Reform", Chart 2.5, p. 21.

The inadequacy of the sales tax has been recognized for years, and for years governments have discussed and debated how best to replace the sales tax with a better system. The time has come to move this debate forward.

Conclusion

The problems with our tax system – both income taxes and sales taxes – are not new. Over the past decade they have grown to the point where they seriously compromise opportunities for economic growth, development and job creation. They are increasingly undermining the foundation of equity on which a well functioning tax system must rest. The purpose of tax reform is to improve our tax system so that Canadians benefit from a fairer, more understandable system that encourages initiative, strengthens growth and creates jobs.

3. A Comprehensive Approach

Since the beginning of its mandate, the government has been acting to improve the structure of the tax system. In September 1984, work was begun to develop options to restructure the corporate income tax, to design a minimum income tax, and to reform the federal sales tax. It was decided, however, that reform should proceed in a gradual fashion so as not to create a period of uncertainty that might harm Canada's economic performance. This approach was set out in the May 1985 budget.

In line with this approach, a number of actions have been taken to improve the fairness of the system, curb opportunities for tax avoidance, provide a better tax framework for growth and move the process of tax reform forward. It is useful to review them briefly. They indicate the direction taken so far and the progress that has been made. Equally important, the nature and frequency of these actions provide a sense of the pressure the existing tax system has been under for some time.

Incremental Reform: 1985-1986

In the budget of May 1985, the government announced a number of measures to reduce or eliminate special preferences. These included:

- proposals for a minimum tax regime for high-income individuals, which became effective at a federal-provincial rate of 25 per cent in the 1986 taxation year;
- the elimination of income-splitting among family members through the use of interest-free loans, in order to minimize tax;
- the elimination of the registered home ownership savings plan (RHOSP);
- the removal of tax shelters based on investments in yachts, recreational vehicles and similar properties;
- the termination of the scientific research tax credit, a special incentive which had been subject to severe abuse;
- proposals to restructure the corporate tax system; and
- a series of measures to help maintain the revenue base of the current federal sales tax which was eroding due to its archaic legal structure.

In the period following that budget, actions were taken to:

- stop the so-called "carve-out" transactions in the oil and gas sector, whereby profitable corporations transferred resource income to corporations with losses or tax-exempt entities in order to avoid tax;
- prevent the use of trusts to market securities issued in such a way that income and capital returns to investors were distributed tax-free;
- end the use of partnerships in corporate takeovers to increase tax deductions through the so-called "partnership step-up" rules; and
- tighten rules so that pension plans could not avoid the limits on foreign property investments.

In the February 1986 budget, further changes to prevent erosion of the revenue base and to improve tax fairness were introduced. These included:

- new rules restricting the tax-credit and business-loss claims of investors in limited partnerships to the amount of their investment at risk;
- provisions to remove the tax advantage of salary deferral arrangements; and
- introduction of a refundable sales tax credit to aid lower-income Canadians.

As well, the February 1986 budget introduced a series of measures to begin restructuring the corporate tax system, along the lines set out in a May 1985 discussion paper. As a result, investment tax credits are being reduced in some cases and eliminated in others, and the inventory allowance was removed. This base broadening is being accompanied by tax rate reductions.

Since February 1986, further actions have included measures to:

- deny the tax-free treatment of intercorporate dividend transfers for certain categories of preferred shares designed to transfer unused tax losses to profitable corporations in order to shelter their income from tax;
- prevent a number of other techniques designed to transfer losses and other tax deductions from companies who could not use them to profitable corporations who could use them to reduce tax;
- prevent the use of commercial trusts to avoid tax, in a manner unintended by the law;
- correct some of the competitive distortions inherent in the federal sales tax by broadening the base and moving the point of tax from the manufacturer to the wholesale level for a limited number of goods.

The list of actions set out above reflects, in graphic terms, the continuing and intense pressure the income and sales tax systems have come under during the course of the past few years and the policy reactions that have been necessary.

The imperative of restoring prudent management to government finances and controlling the massive build-up of the public debt has required revenue increases that have also tilted the balance among tax sources and highlighted the structural problems with the tax system. Although the primary focus in reducing the deficit since 1984-85 has been on restraining expenditure on government programs, it has also been necessary to raise taxes. In addition to the measures outlined above to reduce or remove preferences and eliminate opportunities for tax avoidance, major measures to achieve higher revenues have included increases in sales tax rates, modification of the indexing provisions in the personal income tax system, and surtaxes on individual taxpayers and corporations.

These actions have helped restore overall revenue yields, measured as a share of gross domestic product, to levels more representative of the early 1970s and more appropriate to our fiscal needs. But higher tax rates have aggravated the inequities, the economic distortions, and the incentives for tax avoidance that had grown in significance as special preferences became more widespread.

Considerations Leading to a Comprehensive Approach

As it became increasingly apparent that the Canadian tax system was not performing many of its functions as well as it should, it became clear that the process of evolutionary and incremental reform, which had been in progress, would need to be greatly accelerated. It also became evident through this period that some of our major trading partners, whose tax systems suffered many of the same deficiencies as Canada's, were moving forward more aggressively and more comprehensively with actions to reform their tax systems and, in particular, to lower their tax rates. In an increasingly interdependent world, it is important not to allow Canada's tax system to put our traders, businesses, investors and highly skilled individuals at a competitive disadvantage with other countries.

As well, as work progressed on options for sales tax reform and on the review of our social transfer programs and related tax provisions, it became apparent that significant changes in either of these areas, to be fair, would require consistent integration with the personal income tax.

In light of these considerations, the government reconsidered its incremental approach to tax reform and, in July 1986, the Minister of Finance announced the government's intention to proceed as quickly as possible with comprehensive tax reform.

Comprehensive reform is an opportunity to move towards a fully integrated and internally consistent tax system that will strike a better balance between the sales, corporate and personal income taxes. This approach offers greater scope to achieve the significant changes necessary to support the social and economic objectives of Canadians because of the opportunities it provides to balance change in one tax area with change in others. For example, comprehensive tax reform provides scope to raise corporate income taxes to help fund personal tax reductions.

The greater flexibility offered by a comprehensive approach is not limited solely to changes among tax areas, it also provides more opportunities for change within individual areas. Comprehensive reform lowers tax rates by broadening tax bases. In turn, lower rates compensate for the specific preferences reduced or lost in the interest of achieving the broader base. This kind of balance pays important dividends. By making lower tax rates possible, it strengthens incentives and stimulates economic efficiency and growth. At the same time, lower rates reduce the incentive for tax avoidance and provide the government with more stable and predictable revenues needed to fund public services.

Lower tax rates are a key objective of the government's approach to tax reform. Comprehensive reform provides the scope needed to achieve it.

Balance means treating tax reform as a package. Each change to the tax system will affect millions of Canadians – most favourably, some unfavourably. It will be essential, as we move forward to build a better tax system, that Canadians not lose sight of the overall thrust and benefit of the package by concentrating on individual measures. The benefits of tax reform must be assessed over all – with change to any one element of the system set in the context of changes to all the others.

Reform on this scale is a massive undertaking. It will affect every Canadian now and for many years to come. Although the changes to be introduced into the corporate and personal income taxes are major, the two systems will continue to be based on foundations familiar to individual Canadians, the business community and tax professionals. In contrast, the area of most fundamental change will be the sales tax system where it is proposed that the current tax be replaced by an entirely new one, involving new principles and operations.

The fact that the sales tax system will be entirely new dictates the manner in which it must be implemented. Self-assessment by taxpayers is basic to the Canadian tax system. Therefore, to ensure a smooth transition to the new system, individual Canadians and businesses who must comply with it should have a full opportunity to become more familiar with the tax and to gain a fuller understanding of its operation, before it is implemented. This will also provide time for individuals, tax professionals and the representatives of key social and economic sectors to work with government to finalize the details of its application.

An entirely new sales tax offers an opportunity to extend the reach of tax reform beyond the federal level to achieve truly national reform. By working with the provinces, it may be possible to consolidate their sales tax systems with that of the federal government in one national sales tax system. Accommodating this opportunity and providing the time Canadians need to adopt a new sales tax calls for a measured approach to the implementation of sales tax reform.

As a result, the government has decided to implement comprehensive tax reform in two stages. Changes to the personal and corporate income tax systems will be undertaken in the first stage. Because they are based on familiar principles, they can proceed more quickly. The government proposes that they commence in the 1988 taxation year. In addition, in this stage modifications to the existing sales tax

will be made to deter avoidance and broaden the federal sales tax base. The interim sales tax measures will enhance compliance and alleviate some competitive distortions. By contributing additional revenues they will also permit the income tax reductions of the first stage of tax reform to proceed in a manner that is consistent with the government's principles of responsible fiscal management. Along with these sales tax measures, the existing refundable sales tax credit will be increased.

Sales tax reform requires building an entirely new system. It will be put in place in the second stage of tax reform and will be accompanied by a significantly enriched refundable sales tax credit. The eligibility threshold for the credit will be raised, assisting more Canadians. The credit will be prepaid. At the same time the existing 3-per-cent personal and corporate income surtaxes will be removed and there will be further personal income tax reductions for middle-income Canadians. The second stage of tax reform will proceed after the consultations with provincial governments and interested Canadians necessary to ensure the smooth implementation of the multi-stage tax.

4. Proposals for Reform

Overview

The major thrusts of the proposals for reform are as follows:

Personal Income Tax

- Tax rates will be lowered.
- The number of tax brackets will be reduced from ten to three.
- Personal exemptions and many deductions will be converted to credits. In so doing, the tax value of the basic, married, age and disability credits will be significantly enhanced for the majority of Canadians.
- The tax base will be broadened by reducing or eliminating a number of deductions, including those for films, multiple unit residential buildings (MURBs), meals and entertainment, automobiles and home office costs.
- The lifetime exemption for capital gains will be held at its 1987 level of $100,000 ($500,000 for farmland). Small business shares will qualify for a $500,000 exemption as of January 1, 1988. The portion of capital gains that is included in taxable income will be increased.

Corporate Income Tax

- The statutory tax rate will be reduced.
- Rates of capital cost allowance will be reduced to broaden the tax base and more closely reflect economic depreciation.
- Special tax provisions for the finance, insurance and real estate sectors will be modified to more closely reflect accounting for financial statement purposes.
- Earned depletion will be phased out, but the flow-through share mechanism will be maintained.
- Deductions for meal and entertainment expenses will be limited.

- Tax-motivated financing by non-taxable companies through preferred shares will be limited.
- The portion of capital gains included in taxable income will be increased.

Sales Tax

- A multi-stage tax on a broader base and at a lower rate will replace the current federal sales tax.
- A significantly enhanced refundable sales tax credit is proposed.

These proposals are described in the remainder of this chapter. They are set out in more detail in the background papers "Income Tax Reform" and "Sales Tax Reform".

A. Proposals for Reform: Stage One

Providing general incentives through lower income tax rates is a cornerstone of the first stage of tax reform. The broadening of the personal and corporate tax bases makes lower tax rates possible. Lower rates on a broader base will bring about a fairer sharing of the tax burden and encourage productive activity by rewarding economic success. Reducing tax rates, the number of rate brackets, and the number of special incentives and converting exemptions to credits, will make the tax system fairer and more understandable and will encourage growth and economic development.

1. Personal Income Tax Changes

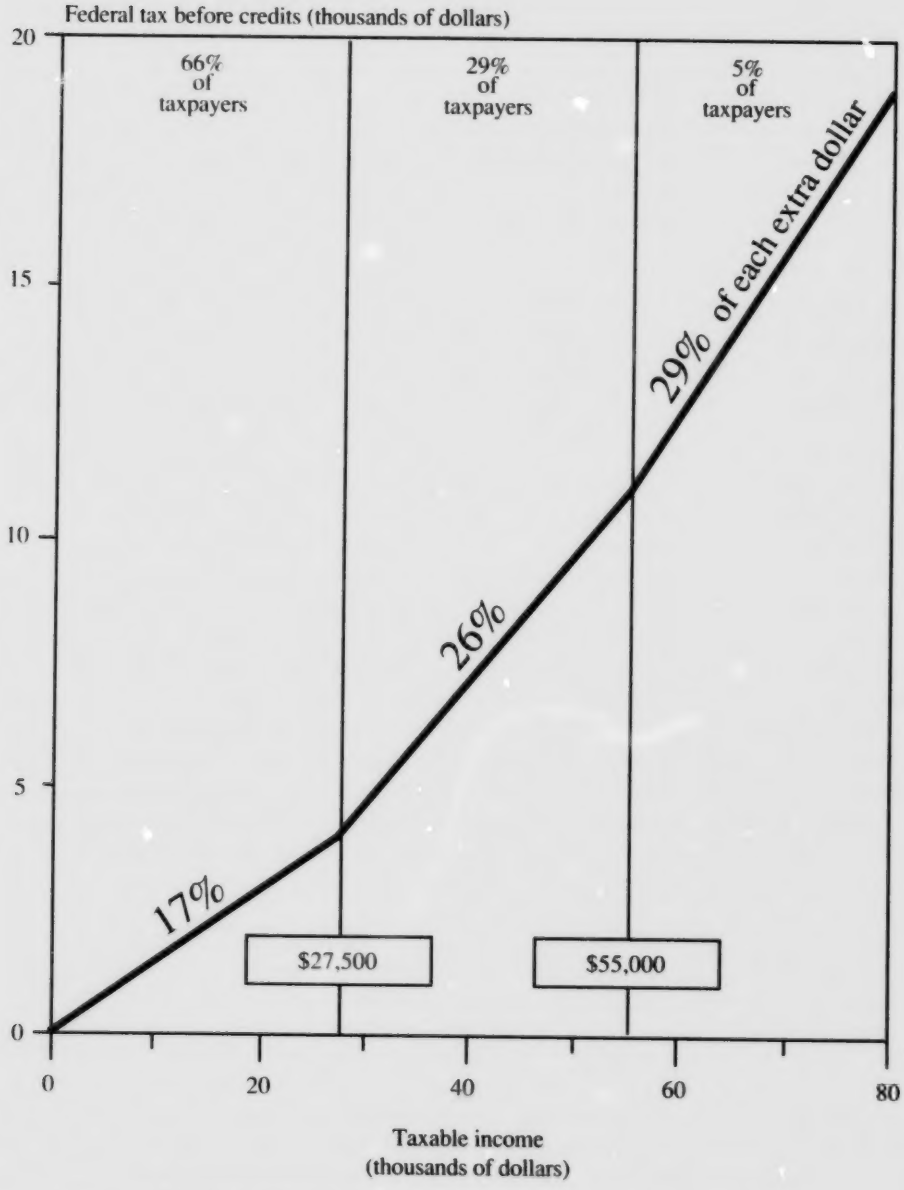
The number of rate brackets will be reduced and tax rates lowered

Personal tax rates now rise through 10 income tax brackets to a top federal rate of 34 per cent on taxable income above $53,347. Combined federal-provincial rates are about half as much again. Starting in 1988, the 10 federal tax brackets will be reduced to three and the tax rates lowered. The new structure of federal tax rates will be:

- 17 per cent on the first $27,500 of taxable income,
- 26 per cent on the next $27,500 of taxable income, and
- 29 per cent on taxable income in excess of $55,000.

Chart 4.1

New Federal Rate Structure for Individuals



Source: "Income Tax Reform", Chart 3.1, p. 18.

The lower rates will allow individual Canadians to keep more of each additional dollar earned. About 850,000 lower-income taxpayers, most of whom now face marginal tax rates of 6 per cent and 16 per cent, will no longer pay federal income tax. About 66 per cent of taxpayers will be in the lowest bracket, 29 per cent will be in the 26-per-cent bracket, and 5 per cent in the 29-per-cent bracket (Chart 4.1).

Other changes to the income tax structure, including the conversion of exemptions and some deductions to tax credits, mean that taxable income as defined under the pre-reform system does not compare directly with taxable income under the reformed tax structure.

The impact of all the changes together will be to reinforce the progressivity of the personal income tax, notwithstanding the reduction in the number of tax rates (Table 4.1).

Table 4.1

Share of Federal Income Taxes Paid by Individuals, by Income Group, 1988

Income range	Share of taxfilers	Share of federal tax payable	
		Before tax reform	After tax reform
($000)		(per cent)	
Under 15	46.7[1]	1.6	1.3
15-30	28.7	25.2	24.0
30-50	18.2	38.3	38.5
50-100	5.5	22.8	23.8
100 and over	0.8	12.1	12.4
Total	100.0	100.0	100.0

Source: "Income Tax Reform", Table 4.4, p. 37.

[1] This includes a large number of individuals who are non-taxable but file income tax returns to receive refundable tax credits or refunds of tax withheld at source. Thus, many taxfilers in this group are in a zero or net refund tax position.

Since tax rates and the number of tax brackets will be reduced, and since the difference between the highest and lowest marginal rates will be reduced to 12 percentage points, taxpayers with incomes that fluctuate widely from year to year will not pay significantly different taxes over time than persons with more stable income patterns. For these reasons, the forward averaging and block averaging provisions are not as necessary in the reformed system and it is proposed to eliminate them to simplify the tax system.

The 3-per-cent surtax will be removed when the new sales tax is implemented.

Personal exemptions will be converted to tax credits

The current tax system recognizes the particular situations of individual taxpayers by providing, in addition to the basic personal exemption, exemptions for spouses, dependent children, infirm dependants and senior citizens, as well as a special deduction for the disabled. The projected dollar amounts of these exemptions for 1988 are set out in Table 4.2.

Exemptions are currently subtracted from income before computing tax. The tax savings from exemptions therefore depend on the taxpayer's tax bracket, increasing with higher incomes. For example, under the existing system, each $1,000 of exemption is worth $60 of federal tax saving to a person in the lowest tax bracket and $340 to a person in the highest tax bracket, excluding the surtaxes.

It is fairer to provide the same tax saving to all taxpayers in identical situations, regardless of their income. This will be accomplished by converting the personal exemptions and the disability deduction to tax credits. Those credits will be subtracted directly from tax owing rather than from income. The values of the credits proposed for the 1988 tax year are also shown in Table 4.2.

The amounts included in this table refer to the *federal* values of these credits only. With the exception of Quebec, all provinces and the territories compute their personal income tax payable as a percentage of basic federal tax. In these jurisdictions, the value of the credits will be higher, reflecting the tax rates applicable in those jurisdictions.

For individuals with taxable incomes less than $27,500, the basic federal personal credit of $1,020 represents a very substantial increase over $725 – the tax value of the $4,270 exemption at a federal rate of 17 per cent. It is somewhat lower than the tax savings from an exemption for persons in the new 26-per-cent and 29-per-cent brackets and considerably lower than the $1,450 tax savings of the existing exemption to someone in the top 34-per-cent tax bracket under the pre-reform system. The conversion of this exemption to a credit thus contributes significantly to increasing the progressivity of the personal income tax system.

The increase in the basic personal credit contributes significantly to reducing taxes for lower-income taxpayers and is the major reason why about 850,000 individuals will no longer pay federal income tax. The credit enhancement also is important in offsetting the impact on lower-income taxpayers of the removal of the investment income and general employment expense deductions.

The married exemption will also be replaced by a credit. This credit of $850 will be worth considerably more than the $635 tax savings from the existing exemption to taxpayers in the 17-per-cent bracket. Under the existing system, when a spouse who has been claimed as a dependant for tax purposes enters the labour force, the first $4,270 of income earned would have been effectively taxed at the higher

Table 4.2

Effects of Conversion of Personal Exemptions to Credits

Exemptions	Estimated amount of exemption in 1988	Federal tax value of exemption[1] for taxpayer with taxable income of		Federal tax value of proposed federal tax credit[2]
		$20,000	$100,000	
	(dollars)			
Basic	4,270	725	1,240	1,020
Married	3,740	635	1,085	850
Equivalent-to-married for				
Dependants under 18 and other eligible dependants aged 18 or over[3]	3,740	635	1,085	850
Dependants				
Children and other dependants under 18	388[4]	65	115	65
Infirm dependants aged 18 and over	1,470	250	425	250
Other dependants 18 and over	1,000	170	290	NIL
Age 65 and over (transferable)	2,670	455	775	550
Disability (transferable)	2,920	495	845	550

[1] Federal tax savings from exemptions are calculated under post-reform rate structures as the amount of the exemption times the marginal tax rate applicable, excluding surtaxes, to individuals with incomes of $20,000 and $100,000 who claim standard deductions.

[2] The tax credits and rate brackets will be indexed to the annual increase in the consumer price index in excess of 3 per cent starting for the 1989 taxation year.

[3] Eligible dependants will be either dependants under age 18 related to the taxpayer, or the taxpayer's parents or grandparents, or any other person who is related to the taxpayer and who is infirm.

[4] Under the current law, the value of the exemption for dependants under 18 will become equal to the family allowance payment in 1989. The new credit has been set at a level equal to 17 per cent of the estimated family allowance payable in 1988. The amount in the table is the estimated 1988 value of family allowances.

Source: "Income Tax Reform", p. 71.

marginal rate of the supporting spouse. With the conversion of the married exemption to a credit, this disincentive to enter the workforce is eliminated.

A credit of $850 will also replace the current equivalent-to-married exemption but the credit will only be claimable in respect of a parent or grandparent of the taxpayer, a person related to the taxpayer who is infirm, or a dependant under 18 years of age. This latter restriction is consistent with the removal of the exemption for dependent children 18 years of age and over, and reflects the fact that the age of majority is now 18.

The exemption for infirm dependants will be converted to a credit of $250, approximately equal to the tax value of the current exemption for individuals in the 17-per-cent bracket.

The exemption for dependent children under age 18 will be converted to a credit of $65, an amount that represents 17 per cent of the estimated value of the family allowance payment in 1988. This means that family allowance payments will effectively be free of tax for individuals with taxable income up to $27,500. It is not proposed to change the level of the existing refundable child tax credit. As the appropriate tax treatment of child care expenses will be examined in the context of child care policy, no change in the current child care deduction is proposed at this time.

The age exemption will be converted to a credit of $550. This amount represents a significant enhancement over the tax savings of $455 that the existing exemption would provide for the vast majority of senior citizens in the new 17-per-cent tax bracket. This credit will be transferable to the taxpayer's spouse to the extent that the taxpayer cannot use it. The conversion of this deduction to a credit at an enhanced value for lower-income taxpayers ensures that tax benefits are targeted to those elderly taxpayers most in need. This helps account for the fact that nine in ten elderly households affected will see their taxes reduced as a result of tax reform.

The disability deduction will also be converted to a credit of $550. The broadened definition of disability introduced for 1986 will continue to apply and the credit will be transferable to the taxpayer's spouse, supporting parent or grandparent, to the extent that the taxpayer cannot use it.

The conversion of the personal exemptions to credits is a major step in improving the fairness of the tax system. Credits make the tax system more understandable. Converting exemptions to tax credits directs more resources to those in need and reduces the after-tax value of benefits to higher-income Canadians. Greater use of tax credits provides a major building block which can be used in the future to improve and better target assistance to Canadians in need.

Other Deductions Converted to Tax Credits

A number of other existing deductions will be converted to tax credits at a rate of 17 per cent. These are listed in Table 4.3. Converting these deductions to credits at

17 per cent will have no impact on taxpayers whose taxable income is below $27,500, since their tax rate is 17 per cent. It will, however, reduce the tax savings of the deductions for individuals with taxable income greater than $27,500. It will thus broaden the tax base and increase the fairness of the personal income tax.

Pension Income Deduction: Currently, the first $1,000 of eligible pension income is deductible in computing taxable income. The targeting of this relief to lower-income pensioners will be improved through the conversion of the existing deduction to a credit at 17 per cent for up to $1,000 of eligible pension income. The maximum credit will thus be $170. It will be transferable to a spouse, to the extent the taxpayer cannot use it.

Tuition Fees and Education Deductions: A new tax credit at the rate of 17 per cent will replace the existing deduction for post-secondary tuition fees, and a credit of $10 per month will replace the $50 per month education deduction. Students will be able to claim a credit of 17 per cent of post-secondary tuition fees paid without limit. Often, however, students will owe insufficient tax to make full use of the credit. Under the current system, such unused tuition deductions are not transferable. A new and important feature will allow the transfer of the unused portion of the first $600 of education and tuition credits to a supporting spouse, parent or grandparent.

Medical Expense Deduction: Uninsured medical expenses are currently deductible in computing taxable income to the extent that they exceed 3 per cent of net income. This deduction will also be converted to a credit at 17 per cent to give equal tax recognition of this expense to all taxpayers regardless of their income.

Charitable Donations: Taxpayers may currently claim a deduction for charitable contributions. This deduction will be converted to a two-tier credit of 17 per cent of annual contributions up to $250 and 29 per cent for the portion of contributions over $250. This will maintain a substantial incentive for charitable giving. At the same time it will increase fairness by basing tax assistance on the amount given, regardless of the income level of the donor.

Contributions to the Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP) and Unemployment Insurance (UI) Premiums: These social insurance payments are currently deductible in computing net income, with the result that the net after-tax contribution is much lower for a high-income individual than for a person with lower earnings. To achieve greater fairness, it is proposed that the deduction be converted to a credit equal to 17 per cent of CPP/QPP contributions and UI premiums paid by employees. The employer portion of these payments will continue to be treated as a business expense and thus remain deductible as are other business expenses.

Refundable Sales Tax Credit

As part of the first stage of tax reform, the refundable income-tested sales tax credit will be increased, starting in 1988. The credit is now $50 per adult and $25 per child under age 18, paid in full up to $15,000 of family net income and

Table 4.3

Other Deductions Converted to Credits

Deduction	Current treatment	Proposed federal credit
Pension income	Eligible pension income deductible up to $1,000. Unused deduction transferable to spouse.	17% of eligible pension income, maximum $170. Unused credit transferable to spouse.
Tuition fees	Deductible by student; not transferable.	17% credit for post-secondary fees; up to $600 transferable to spouse or supporting parent or grandparent.
Education	$50 per month deduction for each month in full-time attendance; transferable.	$10 credit per month for each month in full attendance; transferable within $600 limit for tuition.
Medical expenses	Deduction for uninsured medical expenses in excess of 3% of net income.	Credit of 17% for uninsured medical expenses in excess of 3% of net income.
Charitable contributions	Fully deductible up to 20% of net income.	Credit at 17% for first $250 per year; 29% credit for remainder of contributions up to 20% of net income.
CPP/QPP and UI premiums (employee share)	Deductible	Credit at 17%.

Source: "Income Tax Reform", Chapter 5, pp. 72-78.

reduced by 5 per cent of family net income above that threshold. This credit will be increased by $20 for each adult and $10 per child and will be reduced by 5 per cent of family net income above $16,000.

A number of deductions will be reduced or removed

The combination of the new rate structure and the conversion of deductions and exemptions to tax credits does much to enhance the basic fairness and understandability of the personal income tax system.

To help provide the necessary resources to finance the substantial rate reductions described above, the base must be broadened. This is being accomplished in a way which will result in individuals in similar economic circumstances being treated more equitably.

Capital Gains: The lifetime exemption for capital gains for individuals plays an important role in providing a general, broad-based incentive for risk-taking entrepreneurship and the development of small businesses and productive farms. The $500,000 lifetime exemption will be maintained for capital gains on farmland. Small business shares will be eligible for the $500,000 exemption, effective in 1988. However, the proposed reduction in tax rates will provide a broad incentive to save and invest. It is therefore appropriate to limit the lifetime exemption on capital gains on other property to $100,000, the limit currently in effect for the 1987 tax year. To reduce tax shelter possibilities and better match deductions with taxable income, individuals will be able to claim a capital gains exemption only to the extent the gains exceed cumulative net investment losses after 1987.

The inclusion rate – that is, the proportion of an individual's capital gain that is taxable – will be increased from the current rate of 50 per cent to 66⅔ per cent in 1988 and to 75 per cent for 1990 and subsequent taxation years. This will increase the maximum effective federal rate of tax on capital gains in excess of the lifetime exemption from 17 per cent currently to about 19 per cent in 1988 and 22 per cent in 1990.

Dividend Tax Credit: The dividend tax credit will be reduced to reflect the reduction in corporate tax rates and to maintain the current degree of integration between the personal and corporate tax systems. The combined federal/provincial credit will be reduced from 33⅓ per cent to 25 per cent of cash dividends received from taxable Canadian corporations. Consequential changes will be made to the mechanisms that integrate the tax on private corporations and their shareholders.

Interest and Dividend Income Deduction: This provision, which permits a deduction of up to $1,000 of interest and dividend income, was introduced at a time of high inflation and high personal tax rates as an approximate method of providing some allowance for tax paid on the inflation component of interest and dividends. This deduction will be removed starting in 1988. The increase in the basic personal credit more than offsets the impact of this change for lower-income Canadians, including many elderly.

Treatment of Retirement Savings: To encourage individuals to provide for their own retirement, the changes in the structure of the tax treatment of registered pension plan (RPP) and registered retirement savings plan (RRSP) contributions announced on October 9, 1986 will be maintained. These changes provide more equal access to tax assistance among individuals who save through different types of arrangements. They also provide individuals with needed flexibility to spread their retirement saving over time without losing tax assistance.

The phase-in of the new RRSP and RPP limits will be slowed down to contribute to tax base broadening. The implementation of the new system will be postponed for one year and the increases in the dollar limits phased in more slowly so that the

maximum limit of $15,500 is reached in 1994 (instead of 1990) for money-purchase employer-sponsored plans and in 1995 (instead of 1991) for RRSPs.

In subsequent years the limit of $15,500 will be indexed to changes in the yearly maximum pensionable earnings for the Canada Pension Plan.

The effect of these changes is that, when fully phased in, full tax assistance will be available on pensionable earnings up to 2½ times the average industrial wage, compared to the level of three times the average industrial wage that would have been reached in 1990 under the changes announced last fall.

Automobile Expenses: There will continue to be full tax write-offs for automobiles which are used all or substantially all for business purposes. However, only the first $20,000 of the cost of any automobile will be eligible for capital cost allowance, and related limitations will apply to deductions for lease costs and financing charges.

To better match tax deductions with the additional cost incurred when a personal automobile is not used all or substantially all for business purposes, the amount deductible in respect of capital cost allowance and financing costs will be reduced, and only the incremental cost of commercial insurance and licence charges will be deductible.

Meal and Entertainment Expenses: Deductions for meal and entertainment expenses will be limited to 80 per cent of their cost in recognition of the fact that these expenditures confer some personal benefit on the recipient.

Home Office Expenses: Deductions for expenses of maintaining a home office will be limited to a home office that is the principal place of business of the taxpayer or is used on a regular basis for meeting clients, customers or patients. Expenses will be claimable only up to the income from that business.

Employment Expenses: Because the basic personal credit has been substantially enhanced, the $500 employment expense deduction will be eliminated.

Employed musicians will be allowed to claim capital cost allowance on musical instruments they are required to provide as part of their contract of employment, up to the income from that employment.

Other Deductions: The capital cost allowance (CCA) rate on certified Canadian film productions will be reduced from 100 per cent to 30 per cent. However, investors will be able to deduct the cost of a film fully, and without the half-year rule applying, to the extent of their income from all films in a year. These changes maintain a tax regime supportive of the Canadian film industry while reducing the opportunity for sheltering other income from tax.

The special CCA provisions applicable to multiple unit residential buildings (MURBs) will not be available for acquisitions after June 17, 1987 and will be terminated after the 1990 taxation year for properties already held by the taxpayer.

Tax Treatment of Farmers: Changes are proposed in the tax treatment of farm income. These changes will not affect the tax position of full-time farmers with positive farm income measured on a cash basis.

First, farm losses deductible against non-farm sources of income will be reduced to the amount of loss computed on a simplified accrual basis. This change is designed to prevent tax avoidance by individuals with high incomes from sources other than farming. For farms in a loss position, the new rules ensure that the losses for tax purposes more closely approximate the economic loss incurred by the taxpayer.

The second change proposes clear, easily understood criteria for determining whether, and to what extent, farm losses will be deductible against other sources of income. The new rules will permit the full deduction of farm losses (measured on a simplified accrual basis) against other income if an individual's gross farm sales have exceeded net income from all other sources in at least three of the seven most recent years, including the current year. If this test is not met, up to $15,000 of loss may be deducted in the current year with the remainder carried forward to future years. This is a substantial increase from the $5,000 limit on restricted farm losses that now applies.

The third change will provide clearer criteria for distinguishing between hobby farms and those farms with a reasonable expectation of profit.

The new rules provide objective guidelines for farmers to meet in order to achieve full-time farmer status for tax purposes. They ensure that most farmers who are in a loss position will know, when they file their returns, whether all, or part, of their farm losses will be deductible against other sources of income.

New rules for start-up farms will recognize the special needs of beginning farmers.

These changes, and the relevant transition rules, are described in detail in Chapter 5 of "Income Tax Reform".

The proposed tax treatment of farm income contrasts sharply with the existing subjective rules applied to determine whether a farm is a business and, if so, whether it is a full-time or a part-time business entitled only to limited loss deductions. The existing rules are difficult both to comply with and administer. The tax reform proposals improve the existing system while preserving the benefit of cash accounting for tax purposes for farmers with positive farm income.

2. Impacts on Individuals and Households

These changes to the personal income tax system accomplish three major objectives.

- They reduce tax liabilities for 8.9 million households.
- They relieve about 850,000 lower-income Canadians from having to pay federal tax.

- They reduce variation in the tax treatment of individuals in similar economic circumstances.

They will reduce federal personal income taxes by $11 billion over the next five years.

Table 4.4 summarizes the overall effects of tax reform on Canadian households.[3]

Table 4.4

Overall Impact of Tax Reform on Households

Average Change in Federal/Provincial Personal Income Tax
Due to Tax Reform Measures, 1988

Income range	Households		Change as a per cent of tax	Change as a per cent of income
	Number affected	Average change		
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Under 15	2,860	−90	−15.5	−0.8
15-30	3,310	−320	−10.2	−1.4
30-50	2,575	−310	−4.1	−0.8
50-100	1,740	−395	−2.6	−0.6
100 and over	235	−1,615	−3.2	−1.0
Total	10,720	−295	−4.5	−0.9

Source: "Income Tax Reform", Table 4.2, p. 33.

Personal income tax reform lowers taxes across all income ranges. The average federal/provincial tax saving is $295 per household affected. While tax savings increase in dollar terms as incomes rise, savings in the lower- and middle-income groups represent a larger percentage reduction in tax than for upper-income ranges.

For 8.9 million households – over 80 per cent of the total – tax reform will mean reduced income taxes. The average tax cut per household with reduced taxes is about $475. For these Canadians, the gains from tax rate reductions and the conversion of personal exemptions into tax credits far outweigh the reductions in tax preferences. Below $15,000 of income, almost nine out of every ten affected households will pay less tax.

[3] For an analysis of the impact of tax reform on various types of individual taxfilers and households, see "Income Tax Reform" pp. 51-65.

Table 4.5 contrasts the number of households experiencing a reduction in tax as a result of tax reform with those who see their taxes increase. About 1.5 million households will see their personal income taxes increase – on average by $665. Limits on the use of the lifetime capital gains exemption, cutbacks in tax shelters, and reductions in the dividend tax credit are the major causes of the increase for higher-income taxpayers. Taxes do rise for a small proportion of households with incomes less than $15,000. Persons in this income range whose taxes increase are

Table 4.5

Impact of Tax Reform
Average Change in Federal/Provincial Personal Income Tax, 1988

Households With A Decrease In Tax

Income range	Number affected	Average change	Change as a per cent of tax	Change as a per cent of income
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Under 15	2,315	−140	−19.9	−1.4
15-30	2,910	−405	−12.4	−1.8
30-50	2,090	−470	−6.2	−1.2
50-100	1,360	−700	−4.4	−1.1
100 and over	175	−4,365	−7.8	−2.6
Total	8,850	−475	−7.2	−1.5

Households With An Increase In Tax

Income range	Number affected	Average change	Change as a per cent of tax	Change as a per cent of income
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Under 15	335	180	25.1	1.7
15-30	335	380	18.6	1.7
30-50	440	430	6.4	1.1
50-100	355	745	5.7	1.2
100 and over	65	6,140	16.9	3.6
Total	1,530	665	9.5	1.6

Source: "Income Tax Reform", Table 4.3, p. 36.

those who have a substantial portion of their gross income derived from investment or self-employment and who therefore are affected by measures such as the new limits on deductions for automobiles, home offices and entertainment costs and such other measures as the lower dividend tax credit. Those whose primary source of income is wage or pension income will generally not find their taxes increased.

Tax reform reinforces the progressivity of our tax system. As indicated in Table 4.1, the share of federal income tax paid by taxpayers in income groups above $50,000 increases, while the share paid by those below $30,000 falls. While all income groups have reduced tax in total as a result of personal income tax reform, lower- and middle-income Canadians experience the greatest percentage reduction in their tax.

Reducing Taxes for the Elderly

There are 1.4 million households with at least one individual aged 65 and over in Canada. Table 4.6 illustrates the substantial benefit of tax reform for this group. In fact, fully 1.2 million of these households will see their taxes cut as a result of tax reform. While the removal of the $1,000 investment income deduction and the lower dividend tax credit will affect elderly Canadians, the impact of these changes will be more than offset by the new basic personal credit, the age credit and pension income credit. These measures are designed to ensure that tax assistance is targeted more fairly to those who need it most.

Table 4.6

Overall Impact on Households Age 65 and Over:
Change in Federal/Provincial Personal Income Tax, 1988

Income range	Number affected	Average change	Change as a per cent of tax	Change as a per cent of income
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Under 15	405	−160	−35.4	−0.9
15-30	605	−350	−16.6	−1.6
30-50	265	−265	−4.4	−0.7
50-100	115	−165	−1.2	−0.2
100 and over	35	−1,465	−2.6	−0.8
Total	1,425	−290	−6.3	−0.9

Source: "Income Tax Reform", Table 4.5, p. 38.

Reducing Variation in Taxes Paid by Persons in Similar Economic Circumstances

A key goal of tax reform is to narrow the variation in tax paid by persons in similar economic circumstances. A number of changes will reduce the tax preferences that now benefit only certain individuals, while lower rates and the conversion of exemptions to credits will provide more benefits to taxpayers generally.

There is considerable variation in the impact of tax reform within income ranges. Individuals who had used relatively few special tax preferences and had paid above-average tax will find their tax reduced, often significantly. Those with tax increases had generally paid below-average amounts, often well below average.

Table 4.7 shows how tax reform will narrow the gap between households within an income group. It illustrates the difference in average tax rates between those whose tax is reduced and those whose taxes increase as a result of tax reform. Prior to tax reform the average tax rate was considerably higher for those whose tax is reduced than for those whose tax rate is increased, reflecting the significant

Table 4.7

Narrowing Variations in Average Federal/Provincial Income Tax Rates, 1988

	All households with a decrease in tax		All households with an increase in tax	
Income range	Average federal/provincial tax rate before reform	Average federal/provincial tax rate after reform	Average federal/provincial tax rate before reform	Average federal/provincial tax rate after reform
($000)	(per cent)			
Under 15[1]	7.1	5.7	6.9	8.6
15-30	14.7	12.9	9.3	11.0
30-50	19.7	18.5	16.6	17.7
50-100	24.3	23.3	20.1	21.2
100 and over	33.8	31.1	21.5	23.2
Total	20.5	19.0	17.3	18.6

[1] The tax rate for these two groups is not strictly comparable before and after tax reform because of the wide variety of circumstances of persons in this group. After tax reform, households paying higher taxes include persons with net income under $15,000 due to deducting expenses for automobiles, home offices and entertainment expenses. These persons are affected by the new rules restricting deductions for these expenses. Some have significant investment income and their taxes are changed by such measures as the reduction in the dividend tax credit.

Source: "Income Tax Reform", Table 4.6, p. 39.

Table 4.8

Overall Impact of Tax Reform on Individual Taxfilers by Income Source

Principal source of income	Number of taxfilers affected	Average federal/provincial tax as a per cent of income		Change in tax due to tax reform		
		Before reform	After reform	Average change	Change as a per cent of tax	Change as a per cent of income
	(000)	(%)	(%)	($)	(%)	(%)
Wage or salary	10,055	20.1	19.0	−285	−5.2	−1.1
Other	2,083	15.4	15.6	65	1.7	0.3

Source: "Income Tax Reform", Table 4.7, p. 41.

variation in tax at a given income level as a result of various tax preferences within the existing system. The average tax rates of the two groups generally move closer as a result of the tax reform proposals. But, after reform, the tax paid by those with an increase in tax generally remains below average.

Effectively, while variations in tax within an income group will be narrowed, they are not eliminated. This is because the tax reform proposals leave in place incentives and special tax treatment to promote important social and economic priorities.

Impact on Persons with Different Sources of Income

Table 4.8 shows that tax reform has different effects on individual taxfilers with different principal sources of income because of the different uses these taxfilers make of various preferences. Those whose income is derived mostly from salary and wages will have a tax reduction. Those whose main income is derived from investments or self-employment have tax increases on average. While investment income will be taxed at higher rates relative to wage and salary income than before, dividends and capital gains will still receive preferential tax treatment.

Fewer Lower-Income Canadians Paying Income Tax

Tax reform will relieve about 850,000 lower-income individuals from paying federal income tax because the basic personal credits significantly raise the income thresholds at which individuals begin to pay tax. Table 4.9 shows how much the income thresholds will be raised in 1988 for representative taxfilers – up 12 per cent for an elderly married couple and 26 per cent for an individual under age 65.

Table 4.9

Income Threshold at Which Individuals Start Paying Federal Tax, 1988

	Before tax reform	After tax reform
	($)	($)
Single individual under 65	4,940	6,220
Married one-earner couple under 65 with two children	16,770	18,470
Single individual aged 65 and over	10,785	11,430
Married couple aged 65 and over	16,945	19,010

Note: For taxfilers under age 65, it is assumed that income represents wage income. Standard deductions such as the employment expense deduction, CPP/QPP and UI contributions have been taken into account in computing taxes. Family allowances are also included in income for taxfilers, where appropriate. For taxfilers aged 65 and over, income represents a combination of OAS, pension and investment income.

Source: "Income Tax Reform", p. 41.

Regional Balance

All regions of the country share in the benefits of personal income tax reform. Table 4.10 indicates that in every province, those who benefit from tax reform far outnumber those who will face tax increases. Consistent with the commitment to greater tax fairness, less economically advantaged regions gain more. Federal personal income tax revenues decline further in these areas than in other regions.

In addition, in the Atlantic region, the ratio of those with a decrease in tax to those with an increase is the largest in the country.

3. Corporate Income Tax Changes

The first stage of tax reform will also introduce significant changes to the corporate income tax. The corporate changes will be phased in over the period 1988 to 1991.

These changes are designed to:

- reduce corporate tax rates to encourage economically sound investments and to ensure our corporate tax system remains internationally competitive;

Table 4.10

Regional Impact of Federal Personal Income Tax Changes

	Individual taxfilers becoming non-taxable		Individual taxfilers with tax		Change in total federal tax collections
			decrease	increase	
	(000)	(%)	(000)	(000)	(%)
Newfoundland	25	10.6	190	30	−6.3
Prince Edward Island	6	10.0	50	8	−5.5
Nova Scotia	30	7.1	355	55	−5.6
New Brunswick	25	6.4	280	45	−5.8
Quebec	210	6.3	2,690	510	−4.6
Ontario	295	5.6	4,160	825	−4.2
Manitoba	50	8.5	460	95	−4.8
Saskatchewan	30	6.0	390	90	−3.6
Alberta	70	5.4	1,040	210	−4.2
British Columbia	95	6.1	1,280	235	−4.5
All Canada[1]	843	6.1	10,960	2,120	−4.4

[1] All Canada total includes residents of the Yukon and Northwest Territories, taxpayers living outside Canada and those subject to tax in more than one jurisdiction. Because of small sample sizes, separate estimates are not shown for individuals in these categories.

- broaden the tax base, reduce the disparity in effective tax rates among industries, and ensure more profitable corporations pay tax by reducing selective tax preferences;
- reduce the mismatch between the timing of tax deductions and actual economic costs, which gives rise to a deferral in tax; and
- curb artificial tax avoidance.

The tax reform proposals will increase federal corporate income tax revenue by $5 billion over the next five years.

These changes are consistent with those outlined in the May 1985 discussion paper and build on the changes introduced in the February 1986 budget.

Statutory Rates Will Be Reduced

Federal statutory corporate tax rates will be lowered starting July 1, 1988. The general federal rate, currently 36 per cent, will fall to 28 per cent. The tax rate for manufacturing income will be reduced from its current level of 30 per cent to

26 per cent and thereafter by 1 percentage point per year to reach 23 per cent in July 1991. The small business tax rate – applicable on the first $200,000 of income of Canadian-controlled private corporations – will be reduced to 12 per cent. The special tax rate for small manufacturers will be eliminated and as a result, the tax rate on these small businesses will also be 12 per cent. These changes are summarized in Table 4.11.

Table 4.11

Federal Corporate Income Tax Rates

	Current statutory rates	New statutory rates effective July 1 each year			
		1988	1989	1990	1991 and subsequent years
		(per cent)			
General business	36	28	28	28	28
Manufacturing business	30	26	25	24	23
General small business	15	12	12	12	12
Small manufacturing business	10				

Note: These changes will not affect the tax rate reductions scheduled to take effect on July 1, 1987. All the rates are after the 10-per-cent provincial abatement.

Source: "Income Tax Reform", Chapter 5, p. 98.

These reductions, when combined with a typical provincial rate of 14 per cent, will reduce the general statutory rate from its current level of 50 per cent to 42 per cent (federal plus provincial) on July 1, 1988. This rate will be about 3 percentage points higher than the comparable U.S. rate.

The 3-per-cent surtax on corporate income tax will be eliminated when the new sales tax system is implemented.

The Corporate Income Tax Base Will Be Broadened

Corporate tax base broadening makes tax rate reductions possible. Reduced corporate tax preferences will broaden the corporate tax base by about 20 per cent. As a result of reform, federal corporate tax revenues will be about 10 per cent higher after taking account of the tax rate cuts. Corporate taxes paid to provincial governments will also increase. All sectors will be affected to some extent, but much of the increase will come from reductions in depreciation write-offs and from measures that affect sectors which now pay below-average corporate tax, such as finance, insurance and real estate.

Capital Cost Allowances Will Be Modified

The basic structural elements of the capital cost allowance (CCA) system will remain in place. However, write-offs which contribute to low taxation of certain sectors are being reduced, although an incentive element will generally remain.

The three-year write-off for machinery and equipment now available will be reduced to a 25-per-cent declining balance rate. The current incentive rate will be phased down as the tax rate applicable to manufacturing is reduced. The 25-per-cent CCA rate applicable for 1991 and subsequent years will continue to provide an element of incentive and, combined with the lower tax rate, will ensure that manufacturing is not placed in a disadvantageous position internationally by the tax system.

The proposed changes to CCA rates are outlined in Table 4.12.

The new system will become effective in 1988, with appropriate grandfathering and transition provisions.

For financial statement accounting in Canada and for tax purposes in most other industrialized countries, assets may not be depreciated until they are actually put in use. Currently in Canada, assets may begin to be depreciated for tax purposes when acquired. In many cases this results in a significant mismatch of revenues and expenses that gives rise to a deferral of tax. Beginning in 1990, CCA will only be claimable commencing in the year the asset is actually put in use.

Over the next five years these changes to the CCA system will contribute approximately 27 per cent of the total corporate base broadening.

Capital Gains Inclusion Rate Will Be Increased

The proportion of capital gains to be included in a corporation's income will be increased from one-half to two-thirds in 1988 and to three-quarters in 1990. These changes will increase the effective federal tax rate on gains for corporations from the current rate of 18 per cent to 18⅔ per cent in 1988 and to 21 per cent in 1990 and subsequent years.

This provision will contribute 11 per cent to corporate base broadening over the next five years.

Regional Incentives Are Maintained

The corporate tax reform proposals recognize the importance of regional and sectoral differences in Canada's economy. The tax system will continue to operate in conjunction with other federal programs to support regional economic development. The reform measures will respect Canadian needs by continuing many traditional incentives that are important for Canada's extractive, resource-based industries.

Table 4.12

Major Changes in CCA Rates After Full Implementation

	Current CCA rate	Proposed CCA rate
Manufacturing machinery and equipment	three-year straight line [1]	25% declining balance
Manufacturing retooling	immediate write-off	subject to half-year rule
Resource extraction assets	30% declining balance (plus immediate write-off up to income from new mine)	25% declining balance (plus immediate write-off up to income from new mine)
Drillships and offshore platforms	30% declining balance	25% declining balance
Earth-moving equipment	50% declining balance	30% declining balance
Buildings	5% declining balance	4% declining balance
Satellites	40% declining balance	30% declining balance
Outdoor advertising signs	35% declining balance	20% declining balance
Certified Canadian films	100%	30% declining balance (plus immediate write-off up to film income)
Public utility property	6% declining balance	4% declining balance

[1] Taking account of the half-year rule.

Source: "Income Tax Reform", Chapter 5, p. 102.

The proposals also retain the regional tax credits now in place for investment in Atlantic Canada, Cape Breton and the Special Investment Tax Credit regions. The rate of the credits for investments after 1988 will be reduced in line with reductions in tax rates, but their relative incentive effect will be maintained. Proposed rates of investment tax credit are shown in Table 4.13.

R&D Incentives Are Retained

The tax credit and write-offs for R&D costs, with the exception of buildings claimed for R&D, will be retained at current levels. Specialized R&D structures (such as wind tunnels or experimental energy prototypes), as well as machinery

Table 4.13

Proposed Investment Tax Credit Rates, 1987-1989

	1987	1988	1989
	(per cent of eligible investment)		
Current 5-per-cent rate[1]	5	3	0
Current 7-per-cent rate[1]	7	3	0
Special regional rate for manufacturing in specified areas	40	40	30
Research and development	unchanged from current rates of 20, 30 and 35 depending on location and size of firm		
Atlantic region	20	20	15
Cape Breton	60	60	45
High-cost exploration	unchanged from current rate of 25		

[1] The phase-out of general rates of ITC as announced in February 26, 1986 budget.

Source: "Income Tax Reform", Chapter 5, p. 110.

and equipment used for R&D, will continue to qualify for the existing R&D incentives. The return on R&D investments will be increased through corporate tax rate cuts.

Firms carrying out R&D activities in Canada will thus continue to benefit from one of the most favourable tax regimes for research and development in the industrialized world.

Other ITC Changes Are Made

The amount of the investment tax credit that can be used to reduce a taxpayer's federal tax will be limited. With the exception of tax payable on income qualifying for the small business deduction, only one-half of a taxpayer's federal tax payable in any year will be able to be offset by the ITC. The carry-forward period will be extended from seven to ten years.

Changes are also proposed to the refundability provisions for ITCs.

Tax Treatment of the Extractive Resource Sector is Modified

The resource sector as a whole will benefit from the reduced corporate tax rate and most of the incentives which apply to this sector will be retained.

The ability to attract outside capital to the mining and petroleum sectors through the use of flow-through shares will be retained. Changes will be made to the limited partnership and flow-through share regimes for these sectors to ensure the appropriate use of these incentives.

For the oil and gas sector, the reduced rates of tax will more than offset the base broadening measures which apply to this sector. Taxes paid by this sector will decline.

In addition to having access to flow-through share financing, mining has a number of incentives including earned depletion, accelerated CCA, immediate deduction for all pre-production expenses, a resource allowance which generally exceeds provincial royalties, and the 100-per-cent write-off on class 28 assets – resource extraction property – to the extent of income from a new mine or major expansion. These incentives will be retained, with one exception.

Earned depletion, which provides for the generation of tax deductions that exceed amounts actually spent for certain exploration and resource development expenditures, will be phased out. The rate at which depletion can be earned will be reduced from 33⅓ per cent to 16⅔ per cent of eligible expenditures on July 1, 1988, and eliminated as of July 1, 1989. The phase-out of the 33⅓-per-cent depletion provision will apply to tar sands and enhanced oil recovery investments.

It is intended that the Canadian Exploration and Development Incentive Program, which provides temporary assistance for exploration and development costs in the petroleum industry, will be phased out over approximately the same time period as earned depletion.

Major projects with long lead times are high risk given the volatile and uncertain nature of the world oil market. Accordingly, as in the past, the government will consider what adjustments in non-tax assistance would be appropriate to encourage major oil and gas projects which provide important regional or national benefits and are fundamentally economic. Enhanced oil recovery by tertiary techniques also experiences higher costs and greater risks than the conventional industry. The government will consider what new forms of assistance might be required by such activity in light of industry economics and our future energy needs.

Special Tax Provisions Available for Finance, Insurance and Real Estate Companies Will Be Revised

In conjunction with changes of general application, other tax reform proposals will affect the real estate, finance and insurance sectors. The measures proposed will ensure that profitable firms in these industries, which have typically been low-tax

industries, will carry a more appropriate share of the corporate tax burden. Seventy-four per cent of financial statement income for profitable firms in this sector will become subject to tax, compared to 49 per cent currently, and the average federal rate of tax on profitable companies will increase from 14½ per cent to over 21 per cent of income reported on financial statements.

Many life insurance companies now pay negligible amounts of tax. Some of the changes proposed will correct what are generally accepted as anomalies in the existing rules. For example, deductions for certain reserves will be reduced and a more accurate definition will apply to separate taxable Canadian income from tax-exempt foreign income for multinational insurers. Another measure gradually reimposes the tax on insurance companies' investment income that was dropped in 1978.

The reform proposals will reduce the deductions now allowed to financial institutions for doubtful debt reserves. Tax treatment of reserves for all types of financial institutions will be comparable. The tax treatment of bank reserves will no longer be directly linked to the prudential requirements for reserves.

These measures, applicable to the finance and insurance industries, will contribute 28 per cent of the total corporate tax base broadening over the next five years.

Real estate companies and other land developers will be required to capitalize costs of carrying vacant land for development and unused land held in the course of a business, and to capitalize construction period "soft costs", as is now generally required for financial accounting purposes and as is applied to other taxpayers.

Other changes will require that expenses of issuing stocks, bonds and other securities be written off over several years rather than immediately, bringing tax rules more into line with accounting principles and practice.

Deductions for Meals and Entertainment Expenses Will Be Limited

Deductions for meals and entertainment expenses will be limited, for all corporations, to 80 per cent of the amounts actually incurred. This parallels the limitation for the self-employed.

Tax-Motivation for Preferred Share Financing Will Be Removed

It is proposed to reduce the tax advantage for non-taxpaying companies of financing through the use of preferred shares.

Based on the principle of integration, the Canadian income tax system provides relief from taxation for dividends received by corporations (through the inter-corporate dividend deduction) and by individuals (through the dividend tax credit). This recognizes that the dividends are generally paid out of income that has already been subject to tax. However, the accelerated deductions and tax credits provided in the Canadian tax system over the last decade have resulted in

many profitable corporations not paying tax, although they were in a position to pay dividends. In such situations a corporation may use preferred share financing and thus take advantage of the tax relief provided to the dividend recipient even though no tax has been paid on the underlying income.

The objective is to remove the tax motivation from preferred share financing. However, the government recognizes that there are important non-tax reasons for issuing preferred shares, and the mechanism being introduced has been designed to avoid interfering with the use of preferred shares for ordinary corporate finance reasons.

The mechanism to be employed, which will apply to new issues of preferred shares, will have the effect of taxing dividends on preferred shares if the earnings of the payor corporation are non-taxable. The tax is designed to:

- allow taxpaying corporations to raise preferred share capital;
- exempt smaller corporations and investment vehicles; and
- recognize private investment arrangements where preferred shares are used to take into account different rights and interests of investors.

This initiative makes an important contribution to corporate base broadening and the effort to ensure that profitable corporations pay tax.

4. Impacts on Corporations

Increasing Corporate Income Tax Share of Current Revenues

Tax reform will result in corporations making a significantly higher contribution to the total tax revenues collected by the federal government. As shown in Chart 4.2, the share of corporate tax revenues will rise from 15.6 per cent currently to 17.2 per cent by 1992. Federal revenues will increase by $470 million in 1988, and the increase will grow to about $1.6 billion in 1992, as the measures are fully phased in. Over the period, corporate taxes will increase by over $5 billion in total. These increases in corporate taxation will help to fund the personal income tax rate reductions.

Corporate Base Broadening to Fund Tax Rate Cuts

Substantial corporate tax base broadening allows a significant reduction in corporate tax rates, while at the same time helping to fund personal tax rate cuts. Over all, the percentage of financial statement income for profitable firms that is subject to tax will increase from its current level of 72 per cent to over 84 per cent.

All sectors of the economy contribute to base broadening. Table 4.14 shows the relative impact of base broadening by sector. The base broadening is concentrated in sectors that now have relatively low proportions of their income subject to tax and relatively more profitable firms that do not pay tax.

Chart 4.2

Share of Corporate Tax In Total Federal Tax Revenues

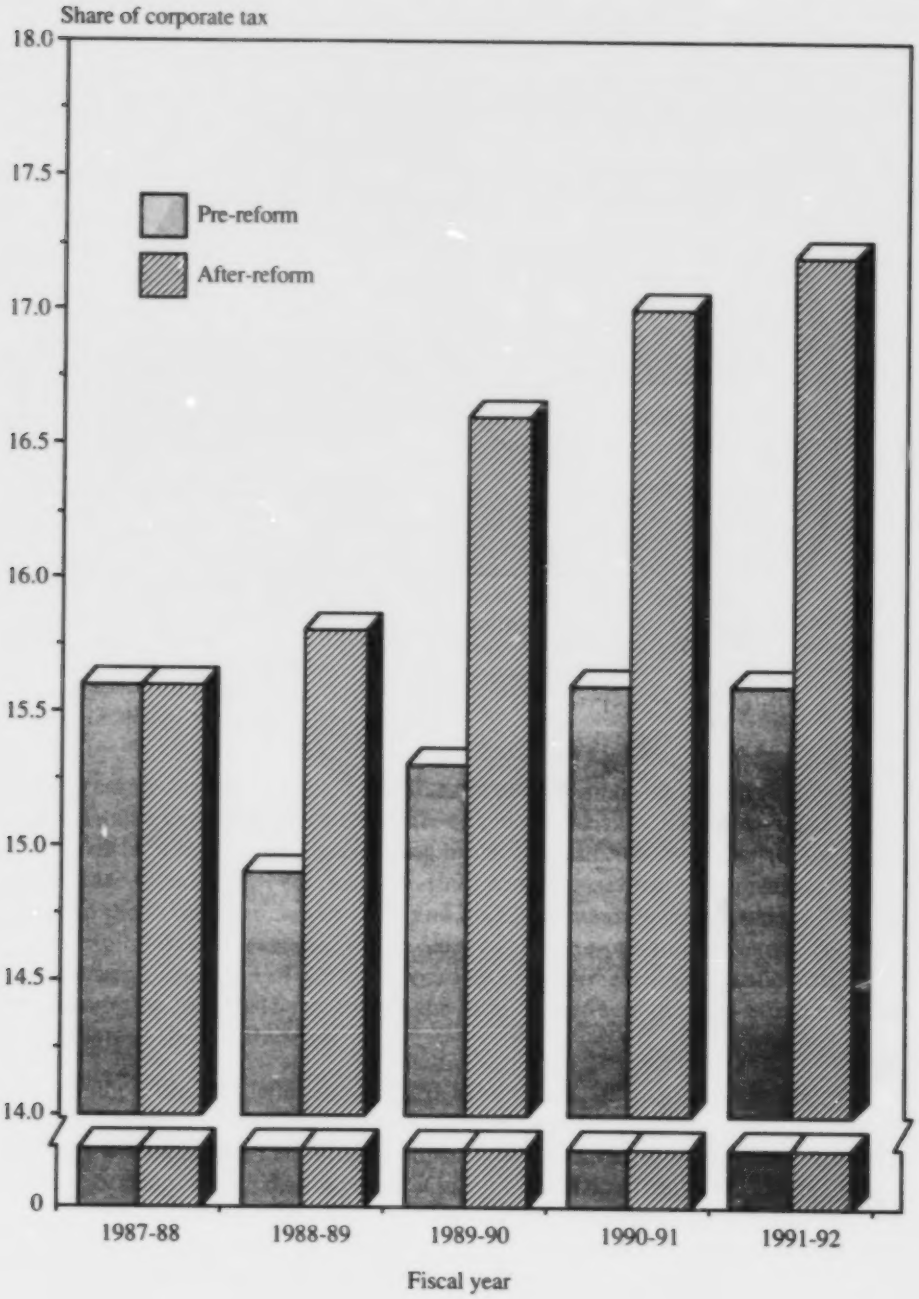


Chart 4.3

How Base-Broadening Measures, 1988-1992 Are Distributed

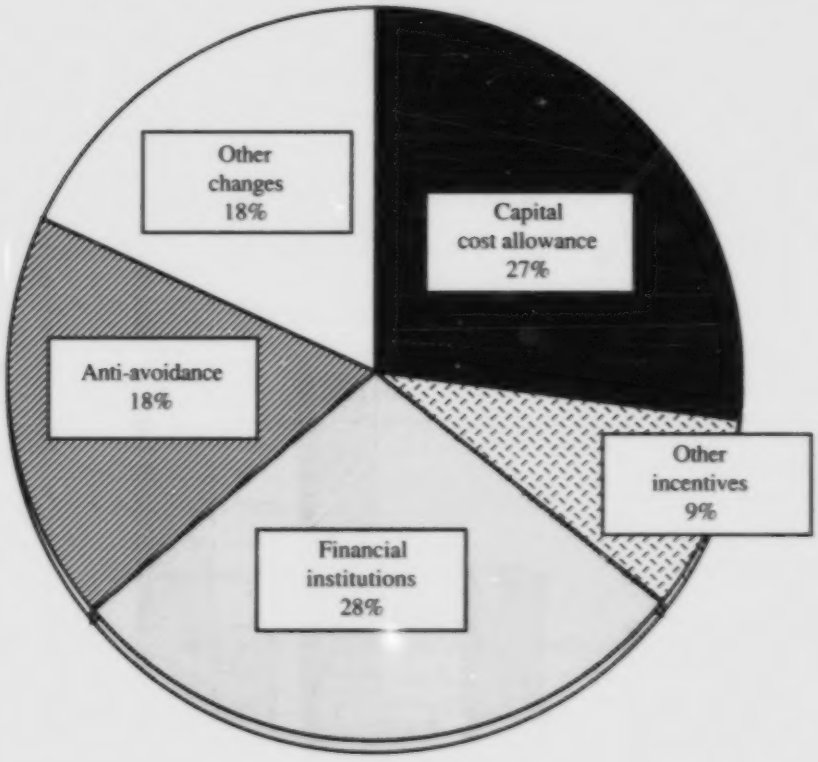


Table 4.14

Average Federal Tax Rates and Taxable Income as a Percentage of Financial Statement Income for Profitable Corporations

	Before tax reform		After tax reform	
	Average tax rate	Per cent of income taxed	Average tax rate	Per cent of income taxed
	(per cent of financial statement income)			
Agriculture, forestry and fishing	16.9	91.3	15.5	94.5
Mining	15.0	49.8	16.6	63.9
Oil and gas	21.4	67.9	20.3	75.4
Manufacturing	18.9	77.1	19.7	89.1
Construction	20.1	96.1	18.8	102.4[1]
Wholesale trade	24.5	94.7	22.6	101.0[1]
Retail trade	21.2	98.9	19.5	103.8[1]
Financial institutions, insurance and real estate	14.5	48.7	21.3	74.0
Services	20.4	94.1	18.9	98.8
Total, all industries	18.7	72.4	19.6	84.1

[1] Taxable income in some sectors can exceed financial statement income in a year if depreciation claimed on financial statements is greater than capital cost allowance claimed for tax purposes. This can occur where depreciation claimed for tax purposes has exceeded that deducted on financial statements in previous years as a result of accelerated write-offs.

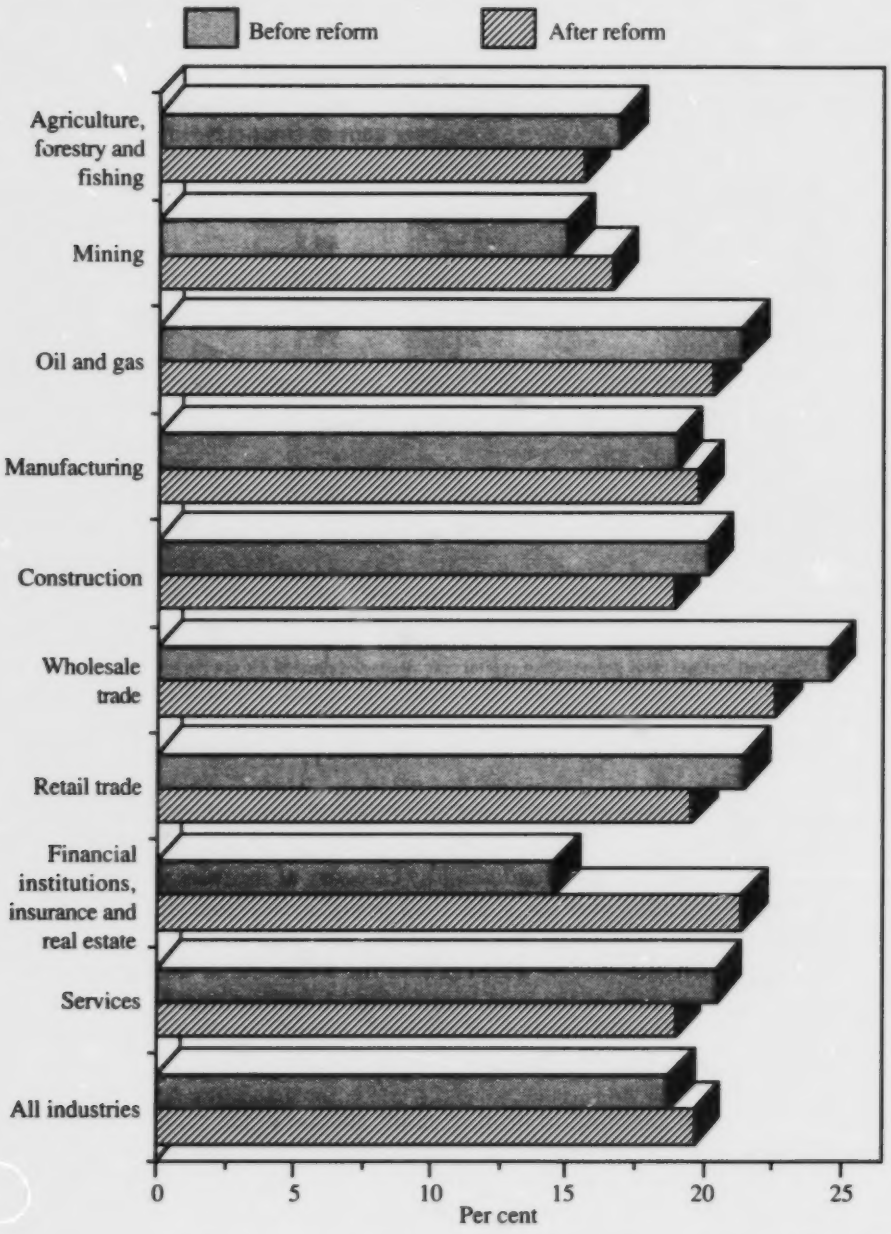
Source: "Income Tax Reform", Table 4.9, p. 43.

Corporate tax reform has focused on those provisions which have allowed profitable corporations to eliminate or reduce their tax liabilities. Chart 4.3 shows the distribution of base broadening by category of measure. Twenty-eight per cent of base broadening over the 1988-1992 period arises from the measures dealing with the taxation of banks, trust and loan, and insurance companies. The changes to capital cost allowances, which reduce the write-offs in the system, contribute another 27 per cent of the base broadening. A further significant contribution, amounting to over 18 per cent of the total, is made by the anti-avoidance and preferred share initiatives.

An important yardstick in measuring the success of tax reform in improving the fairness of the tax system is the number of profitable non-taxpaying corporations that will be taxed. The reform proposals will reduce the number of profitable corporations which do not pay any income tax. Data from the 1983 tax year suggest that some 110,000 of the total 320,000 profitable corporations did not pay tax in that year. Had the tax reform measures been fully in place in that year some 50,000 of these corporations would have become taxable.

Chart 4.4

Average Federal Tax Rates For Profitable Corporations



The levels of average tax rates before and after reform are shown in Table 4.14
Average tax rates are tax as per cent of income on financial statements.

Source: "Income Tax Reform", Chart 3.2, p. 27.

Of the remaining 60,000, 35,000 would have continued to be non-taxable because of the deduction of losses incurred in previous years while about 25,000 would have remained non-taxable because of incentives which would still be available to reduce their income to zero. For example, start-ups can be profitable but earn a low rate of return. Hence, a modest amount of accelerated deductions can make them non-taxpaying.

Reducing Variation in Corporate Tax Rates Among Sectors

As indicated in Chart 4.4, the effect of tax reform will be to reduce the variation in average tax rates paid by firms in different sectors.

The average tax rates of sectors which previously paid below-average taxes will increase. Those currently facing above-average tax rates will experience reductions.

Reduced tax rates will provide an incentive for firms to invest in profitable ventures. The reform package will even out incentives to invest across sectors and asset types. Significant variations in the pre-reform tax treatment of investments in different assets and industries have caused tax considerations to play a large role in the allocation of investment funds. Reform measures encourage investment through lower tax rates instead of through selective write-offs. As a result, investment decisions will be based more on the underlying profitability of investments and less on tax considerations. This will improve productivity and enhance economic growth.

Maintaining Support for Small Business

Tax reform recognizes the important contribution of small firms to job creation and economic growth. The proposals in this paper do not alter the corporate income tax burden on the small business sector, as the reduction in the tax rate offsets the impact of measures to broaden the tax base for this sector. In contrast, the average tax rate on large corporations increases, as shown in Chart 4.5. The tax on small firms as a percentage of their financial income remains well below that on larger firms. Shareholders of small firms will also benefit from the full $500,000 lifetime exemption on capital gains, starting in 1988.

5. Compliance and Administration

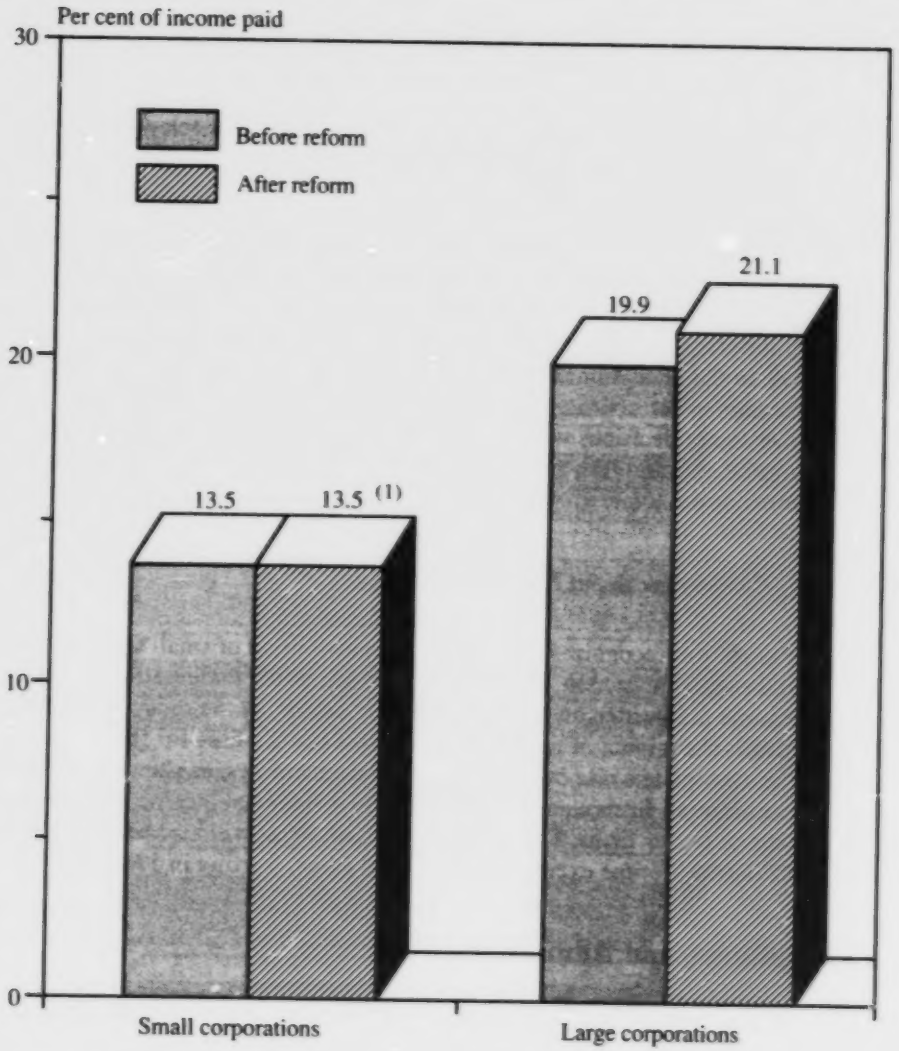
The need of taxpayers for certainty in planning their affairs must be balanced by the requirements of tax fairness and stable government revenues.

The government is concerned with the accelerating proliferation of tax avoidance schemes. Many opportunities for tax reduction occur as a result of sophisticated strategies that often involve the combined or serial application of various technical provisions to yield unintended tax advantages. These arrangements are generally

Chart 4.5

Average Corporate Tax Rates:

Small Firms Pay Less Than Large Ones



(1) The federal tax rate on small businesses can exceed the general 12% rate for such business due to the earning of investment income and income over the $200,000 annual limit which are taxed at the full federal rate.

Source : "Income Tax Reform", Chart 4.4, p. 46.

carried out primarily for tax advantage, and certain elements of the arrangement often have no genuine business purpose. The important objective of fairness requires action to curtail the increase in this type of tax avoidance activity.

The government has introduced many detailed rules to prevent specific types of tax avoidance transactions. Although such detailed rules are sometimes required, they are not always desirable. Technical anti-avoidance rules make the tax system more complex; they sometimes create additional unintended loopholes, and they do not deal with transactions completed before the amendments become effective.

Tax reform will address the problem in a number of ways. Since the growth of tax avoidance activity has been influenced, in part, by high corporate and personal tax rates, the proposals to lower these rates will make tax avoidance schemes less attractive. Further, many of these schemes involve the transfer of one taxpayer's special tax preferences to other unrelated persons. Many of these preferences are being eliminated or reduced in tax reform and this should have the same effect on tax-motivated schemes. These changes will help to deal with the tax avoidance problem, but explicit action is also necessary.

The present method of dealing with tax avoidance activity in the tax law needs to be improved. Consequently, measures are proposed to make anti-avoidance provisions more effective and to strengthen requirements for information reporting and penalties. The following measures are proposed:

- A new general anti-avoidance rule to prevent artificial tax avoidance arrangements will be introduced. This rule will introduce a "business purpose test" and a "step transaction" concept into the Income Tax Act. The rule will be aimed at artificial tax avoidance arrangements and is not intended to interfere with legitimate commercial or family transactions. It is, therefore, intended to strike a reasonable balance between the protection of the tax base and certainty for taxpayers.

- Certain specific anti-avoidance rules that will no longer be necessary in light of the introduction of the general anti-avoidance rule will be repealed. The elimination of some specific rules should reduce complexity and ease compliance problems for taxpayers.

- Amendments to reinforce other specific anti-avoidance rules will be introduced. Certain of these rules have anomalies, weaknesses and other defects that have been identified by Revenue Canada, taxpayers and their advisers. These problems will be corrected.

- Expanded information reporting requirements will be introduced. These amendments are aimed at ensuring better taxpayer reporting and compliance.

- Existing tax penalties and offences will be rationalized and increased, particularly for repeated non-compliance by taxpayers.

The proposed measures will reduce the recent legislative trend towards an array of specific anti-avoidance rules and the resulting increase in complexity of our tax

laws. These measures will improve the government's ability to deal more effectively with repeated non-compliance and will provide a new statutory basis for the courts to rule against artificial tax avoidance arrangements.

These anti-avoidance measures, when combined with the initiative to limit after-tax financing, will contribute about 18 per cent of the total corporate income tax base broadening over the next five years.

6. Federal Sales Tax Changes and Other Transitional Measures

Pending the replacement of the existing sales tax with a multi-stage tax, changes to the existing federal sales tax are required to correct some of its most serious inequities and to stem the erosion of the tax base through the use of tax avoidance mechanisms. The government is also proposing other sales tax measures which, together with the corporate tax changes, will provide the additional revenues required to proceed with personal income tax reform in a fiscally responsible way.

The following changes are proposed to be effective January 1, 1988, to limit erosion of the sales tax base, alleviate some of the more pressing competitive inequities caused by the sales tax, and raise additional revenue.

- The federal sales tax will apply to sales by marketing companies related to the manufacturer.
- The federal sales tax will be shifted from the manufacturers' level to the wholesale level for a limited range of products.
- Paint and wallpaper will be deleted from the list of construction materials that are taxable at 8 per cent and will be taxed at the general rate of 12 per cent.
- The sales tax will be extended to telecommunication services, such as telephone and telex services, at a rate of 10 per cent. Service charges for local residential telephone lines will be exempt from this tax. The sales tax on cable and pay television services will be increased to 10 per cent from the present 8 per cent.

To ensure that low-income individuals and families are protected, the existing refundable federal sales tax credit will be increased from $50 to $70 per adult and from $25 to $35 per child. The credit will be reduced by 5 per cent of family net income in excess of $16,000.

The expected net revenue yield from these measures will be $1.1 billion in 1988-89 and $1.2 billion in 1989-90.

To improve cash management of tax liabilities, assist with deficit management in the implementation and transition of the first stage of tax reform, and achieve ongoing savings in public debt charges, the government proposes to accelerate the collection of certain taxes.

- Effective April 1988, the collection of federal sales and excise taxes will be accelerated for all taxpayers. As well, large firms will be required to remit twice-monthly.

- Effective January 1990, the remittance of deductions withheld at source in respect of personal income taxes, unemployment insurance premiums and CPP contributions will be accelerated to four times per month for larger employers.

- Effective January 1990, remittance of personal income tax instalment payments made by individuals required to file quarterly will have to be remitted by the 15th day of the relevant quarter.

These measures will contribute one-time cash increases of $1.6 billion in 1988-89 and $1.1 billion in 1989-90. They do not affect the tax liabilities of individuals or firms, but result in ongoing savings in public debt charges.

Details of these measures can be found in Part B of "Sales Tax Reform" and Chapter 5 of "Income Tax Reform".

B. Proposals for Reform: Stage Two

In the second stage of tax reform, the government will introduce a new sales tax system. At the same time, the existing personal and corporate income surtaxes will be removed and there will be further income tax reductions for middle-income individuals and families. Accompanying the new sales tax will be a significantly enriched refundable tax credit to ensure a greater degree of tax fairness for low- and middle-income Canadians than currently exists.

1. The Multi-Stage Sales Tax

The government proposes to replace the existing federal sales tax with a broad-based multi-stage sales tax that extends to the retail level. This multi-stage tax would be a form of value-added tax. It would be levied on and collected from businesses, in stages, as goods move from primary producers and processors to wholesalers, retailers and finally to consumers.

Under this sales tax system, businesses will charge tax on their sales and claim a credit for any tax paid on their purchases. In its simplest form the tax is calculated by taking taxable sales made by a business during a given period, multiplying them by the tax rate,[4] and then subtracting any tax paid on business purchases. In essence, this system is equivalent to applying the tax to the value added by each business.

---

[4] Until final decisions are taken about the comprehensiveness of the tax base, it is not possible to specify the actual rate. For the purposes of the discussion in this paper, a rate of 8 per cent is used. This issue is discussed more fully in Chapter 3 of "Sales Tax Reform".

The basic method for calculating the multi-stage tax by a firm is set out in Chart 4.6.

Taxable sales will include sales of most goods and services in Canada. They will not include any export sales. A firm making sales exclusively in the export market will have taxable sales of zero but nevertheless will be eligible for a refund arising from the credit for tax paid on purchases.

Firms will be entitled to claim input tax credits on the purchase of any taxed goods or services that are used in business. If a firm's credits for taxed purchases exceed its tax payable on taxable sales it would be entitled to a refund. This refund feature will ensure that the sales tax does not penalize companies for building inventories and, by removing the tax from business inputs without delay, it acts in favour of business investment, expansion and export sales.

Imports will be taxable at the time of importation.

The overall operation of the tax is illustrated in Chart 4.7. This depicts the production, distribution and final sale of a piece of household furniture, beginning with the cutting of logs by a logger, who sells them to a sawmill for $100. If the tax rate were 8 per cent, for example, the logger would also charge a tax of $8. Continuing along the production and distribution chain, the sawmill will have sales of $150 on which it would charge $12 in tax. After deducting $8 paid in tax on its purchase of logs, it would have a net tax liability of $4. The manufacturer and the retailer calculate their net tax liability in the same way as the logger and the sawmill. They charge tax on their sales and claim credits for taxes already paid on their purchases. The retailer is charged $24 in tax by the manufacturer on its sale of $300. In turn, the retailer charges the consumer $32 or 8 per cent of the final sale price of $400. In calculating its tax liability the retailer would claim a credit for the $24 in tax charged by the manufacturer and remit $8 in total tax. Over the four stages of this production and distribution chain, the government would collect a total of $32, which is equal to 8 per cent of the pre-tax retail price of $400 to the consumer.

This simplified example illustrates the basic properties of the multi-stage tax. Any tax on sales charged by an intermediary producer, like the logger, the sawmill and the manufacturer in this example, is fully credited at the next stage of the production and marketing chain. The only tax that is not refunded is the one charged by the retailer on final sales to consumers. In this way, while collected in stages through the production and marketing network, the multi-stage tax is a tax on final consumption. The structure and operation of the multi-stage tax are described more fully in Chapter 3 of "Sales Tax Reform".

By extending to the final point of consumption, the multi-stage tax offers a number of advantages over the present federal sales tax.

A multi-stage tax is neutral. It is a uniform percentage of the final price of goods and services to consumers. As a result, unlike the current sales tax, it provides no incentives to businesses to alter their production or distribution systems nor does it affect their competitive positions in the market. Because it extends to the retail

Chart 4.6

Multi-Stage Sales Tax

Basic Calculation

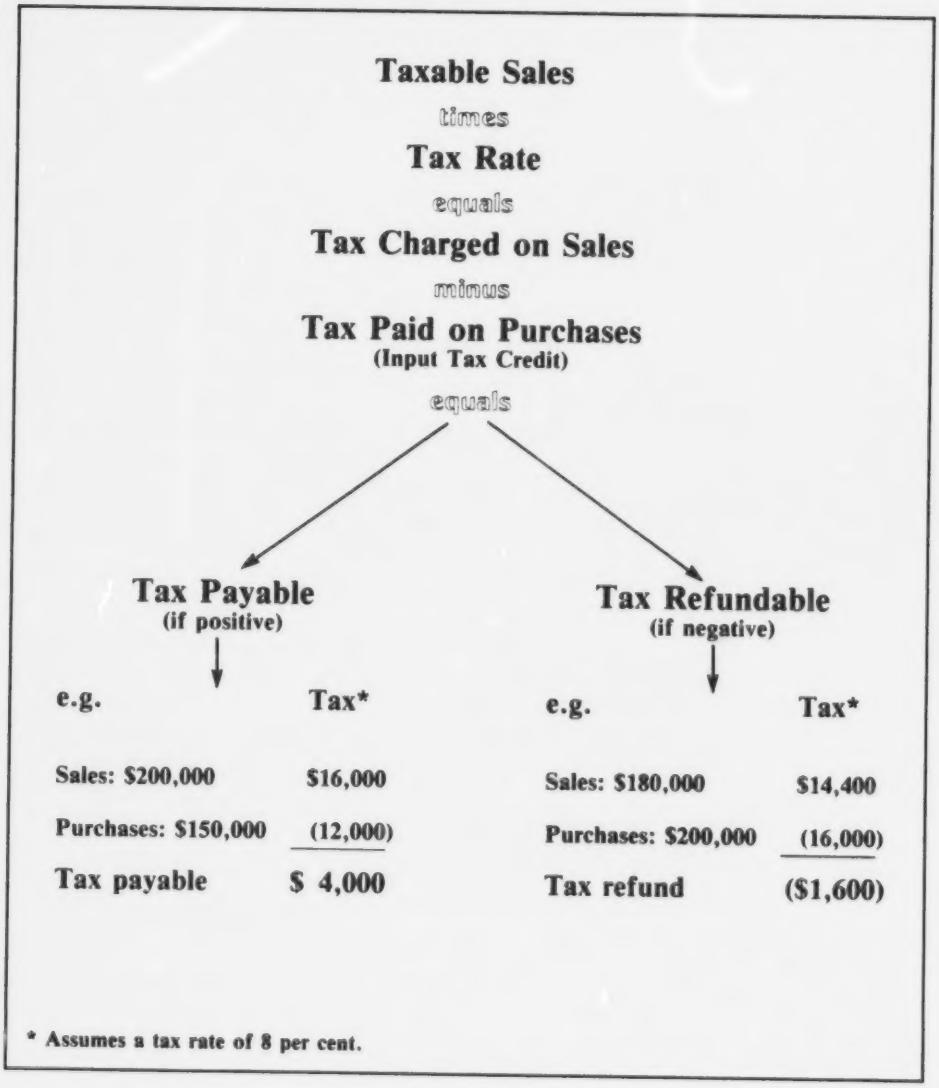
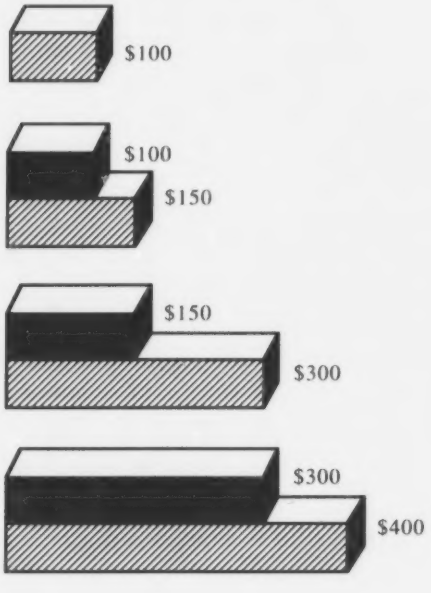


Chart 4.7

Multi-Stage Sales Tax

An Illustration of Furniture Manufacture and Distribution



	Tax on sales	Input tax credit	Net Tax
Logger	$ 8	-	$ 8
Sawmill	$12	$ 8	$ 4
Manufacturer	$24	$12	$12
Retailer	$32	$24	$ 8
Total			$32

Note: Purchase and sale amounts shown in the chart do not include tax. In order to pass on the tax, each vendor would charge tax in addition to the amounts shown. Thus, for example, the logger would charge the sawmill $108.

level, the final amount of tax on a product is independent of the production and distribution chain. It depends only on the final price to consumers. This is fairer. The tax treats business firms uniformly, regardless of how they manufacture and distribute their product. By ensuring a uniform effective tax rate, the multi-stage system also avoids any tax-induced distortion in consumers' perceptions of the values of the goods and services they buy.

A multi-stage tax completely removes the tax on business inputs. Providing credits for the tax already paid on business purchases is the most simple and effective means of removing tax from products purchased and consumed in the production of other goods and services. The efficiency of this system of input tax credits is one of the great advantages of the multi-stage tax, rendering it superior to other systems of commodity taxation. Under the current system almost half of all the revenues collected under the federal sales tax is derived from business inputs. Relieving them of tax not only removes an impediment to investment, growth and jobs, it helps consumers. It ensures that the goods and services they buy are not burdened by hidden taxes.

A multi-stage tax has no bias favouring imports. Under the current federal sales tax, marketing and other costs can be added to the price of imported products after tax is imposed at the point of importation. Usually, this leads to lower effective tax rates on imported goods, placing Canadian producers at a distinct disadvantage. In contrast, because the multi-stage tax extends to the retail level, it ensures a uniform tax on both imports and domestic goods, regardless of when costs are added to imports. The capacity of a multi-stage tax to re-balance the scales of competition by removing an unfair burden from Canadian firms is an important advantage.

A multi-stage tax would strengthen the competitiveness of Canadian exports. Today, while there are no direct taxes on exported goods, the hidden taxes imposed on business inputs by the existing sales tax represent a significant impediment to our export performance. One of the main purposes of the multi-stage sales tax is to relieve this unnecessary burden. To do this, the tax will not apply to export sales, and exporters will be allowed to claim a full credit for any tax already paid on purchases of goods and services. In this way, our exporters will be placed on a fairer, more competitive footing.

The Sales Tax Base and the Sales Tax Credit

Clearly, before implementing a multi-stage sales tax there are a number of important issues to be addressed. Among these is the critical question of which goods and services should be included in the tax base. The resolution of this question has consequences both for the rate at which the tax must be levied and for the size and design of the refundable sales tax credit which will accompany the new sales tax system. Since the amount of revenues to be raised through sales taxes will be the same regardless of the base, the rate would be higher if exemptions were provided.

The key factors involved in determining whether certain basic commodities should be included in the base are illustrated below using food as a case in point. They apply equally to a number of other goods that usually are thought of as "necessities".

Even though food is taxed in many other countries and some foods are now taxed in Canada, taxing food is understandably an emotional and controversial issue. Its sensitivity reflects our Canadian tradition of concern for those in need. The prevailing view among Canadians has long been that keeping food exempt from tax is required to help shield low-income families from the disproportionate burden of sales taxes. An important question, however, is whether or not an exemption is the best means to achieve this result.

In 1982, the last year for which detailed figures are available, statistics show that households with incomes below $25,000 accounted for about half of all Canadian households, but they purchased less than 36 per cent of food consumed in Canada. As illustrated in Chart 4.8, the other half of all households, with incomes greater than $25,000, purchased more than 64 per cent of food consumed in Canada. In other words, 64 per cent of the tax savings from exempting food goes to the 50 per cent of households who have incomes above the median.

Exempting food from sales tax gives higher-income people a greater absolute tax benefit than those at lower-income levels. This is because higher-income people spend more on food and, in particular, more on expensive foods and restaurant meals.

This result is generally true for most basic commodities. Exemptions provide greater relative benefit to lower-income households but greater absolute benefits to higher-income households. Exempting certain items leads to higher tax rates on everything else, including all other goods and services bought by low-income households, to raise the revenue required to fund public programs.

A better way to make a sales tax fair is to offset the effects of the total tax paid by lower-income families with a refundable sales tax credit. By making the credit refundable, all low-income Canadians receive the credit, even if they do not pay income tax. What is required to qualify is to file a tax return, as most Canadians already do. By phasing the credit out for households with income above a threshold level, the benefits are appropriately targeted to lower-income families. By prepayment of this credit, those in need will receive a payment before they have to purchase goods and services and pay the sales tax.

The refundable, prepaid credit accomplishes the goal of enhanced fairness. Its comparative effectiveness in assisting low-income households is illustrated by Chart 4.9.

With a refundable, prepaid credit, the issue of taxing food – or any other basic commodity – depends on balancing the following considerations.

If food and other goods are taxed, they would cost more. The refundable, prepaid credit would be larger. The tax rate for all products would be lower than with exemptions.

If food and other goods are not taxed, their prices would be lower. The refundable, prepaid credit would not be as great. And, to raise the same amount of revenue, the tax rate for all other products would be higher.

2. Implementing the Multi-Stage Tax

The new sales tax could be implemented in the form of a National Sales Tax system, replacing both the current federal sales tax and the existing provincial retail sales taxes. Alternatively, it could be designed to operate only at the federal level, with provinces continuing to collect their own sales taxes separately. Whether implemented on a national basis or at the federal level only, the tax would be based on the principles and structure of the multi-stage tax.

The National Sales Tax

Under the National Sales Tax system, within each province there would be one tax rate. In addition to the federal component of the rate, which would be uniform across the country, the National Sales Tax rate applicable in a province would incorporate the rate set independently by the provincial government. Because provinces would retain the right to determine their own rates, the National Sales Tax rate would vary among provinces. The tax would be legislated separately by the two levels of government.

For a business that makes all its sales and purchases within one province, the calculation of the tax would based on one rate. Where a business engages in inter-provincial trade, the tax would operate on the basis of the destination principle. The National Sales Tax rate applicable on any sale would be the rate that applied in the province to which the goods were shipped.

To simplify administration and compliance, the National Sales Tax would apply on a common federal and provincial base in all participating provinces. The base would be agreed by the two levels of government. Without a common base, little tax simplification would be possible.

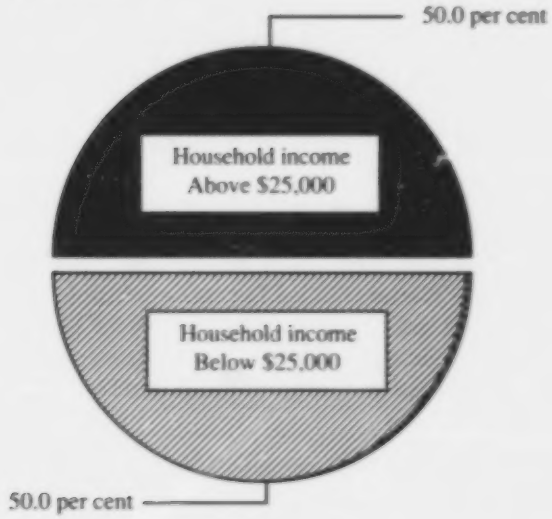
The base would not necessarily have to be all-inclusive; exemptions would be possible. But the narrower the base, the higher would be the rates of tax to achieve a given revenue objective.

To accommodate variable provincial rates, the National Sales Tax would be calculated separately on sales invoices. Without invoicing, it would not be possible for businesses to separate their sales to and purchases from provinces with different tax rates, making it virtually impossible for them to calculate accurately their input credits and overall tax liability. However, because it would replace the existing provincial taxes as well as the federal sales tax, it offers an opportunity to minimize the overall compliance burden and administrative cost, compared with options that would reform only the federal sales tax and leave provincial retail sales taxes in place.

Chart 4.8

Higher-Income Households Spend More on Food Than Lower-Income Households

Population



Food consumption

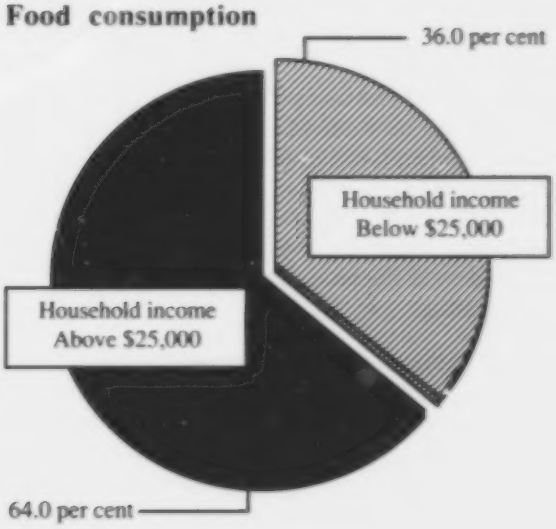
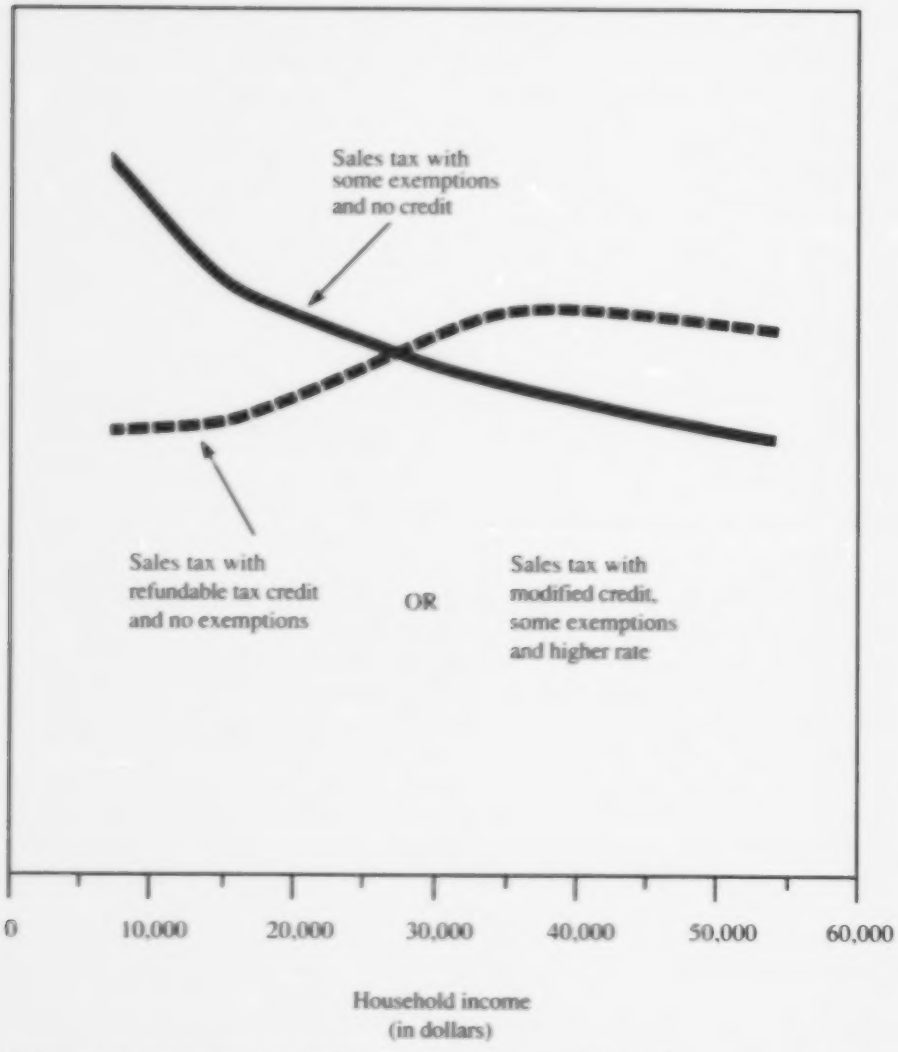


Chart 4.9

Illustration of Refundable Sales Tax Credit and Exemptions



Note: The lines are drawn to yield the same revenues, net of the credit.

The National Sales Tax would be integrated with the personal income tax system by significantly enriching and broadening the existing refundable sales tax credit. The credit would offset the impact of sales tax reform on low-income families and would make the new sales tax system – even with a broad base – much more progressive than the existing sales tax systems. There would be considerable flexibility in the manner in which such credits would be delivered. Provinces would have the option of providing their own credits separately from federal credits, or of developing a joint system.

The National Sales Tax offers a number of advantages. It would:

- maximize the economic benefits of reform by fully removing the tax on business inputs at both levels of government, thereby strengthening the competitiveness of Canadian industries;
- simplify compliance for taxpayers;
- eliminate duplication of tax administration; and
- provide fairer tax treatment of firms, sectors and households.

Preliminary discussions on the possibility of a National Sales Tax have taken place with provincial governments. While no province has made a commitment to a national system the government believes that the opportunity of truly national sales tax reform warrants further examination and discussion to determine whether a consensus can be reached.

The Goods and Services Tax and the Value-Added Tax

Should a consensus with the provinces on a national system not be achievable, the government will replace the current federal sales tax with a federal-only multi-stage tax. A new sales tax at the federal level would also meet the goals of tax reform. It would represent an important step forward in tax simplification, tax fairness and in improving Canada's industrial competitiveness. It would be far better than the current federal sales tax and would represent a major improvement in Canada's tax system. A federal-only multi-stage tax would also be accompanied by the removal of the income tax surtaxes, further income tax reductions for middle-income taxpayers, and an enhanced, refundable, prepaid sales tax credit for lower- and middle-income Canadians.

The government will consider two alternative mechanisms for a federal-only multi-stage tax.

- A federal Goods and Services Tax which would be levied at a single rate on virtually all goods and services in Canada.
- A federal Value-Added Tax which would allow greater flexibility in deciding which goods and services would be taxed. Invoices would be required.

(i) Federal Goods and Services Tax

A federal Goods and Services Tax, applied at a uniform rate to virtually all goods and services in Canada, would not require a separate tax calculation on each invoice.

A comprehensive base also means that a business's tax liability for a period could be calculated using information from the books of account already maintained by firms. This would simplify compliance and keep business costs down.

A federal tax structured in this way could operate in parallel with provincial retail sales tax systems. Retailers would be likely to include the federal tax in their prices and the provincial tax would be applied on that price at the time of sale. From the perspective of the vendor, the relationship between the operation of the federal and provincial tax systems would remain much the same as it is today.

A Goods and Services Tax would be accompanied by a substantially enriched refundable sales tax credit for lower- and middle-income Canadians. The tax credit would be structured along the line of the current sales tax credit. It would vary by family size and would be gradually phased out through the middle-income ranges.

A broadly-based federal Goods and Services Tax would achieve many of the goals of federal sales tax reform. It would promote economic efficiency and competitiveness and remove all the distortions of the existing federal sales tax. By minimizing exemptions and utilizing a single rate, it would be the simplest approach from the perspective of both tax administration and taxpayer compliance. Finally, the inherent regressivity in a broadly-based sales tax would be eliminated through the enhancement and prepayment of the refundable sales tax credit.

The major disadvantage of a federal Goods and Services Tax is that it does not provide the flexibility to exempt particular products or sectors of the economy. This is feasible only under a system with tax invoicing.

(ii) Federal Value-Added Tax

The federal Value-Added Tax would also be a broad-based tax. However, the explicit invoicing of tax would provide the flexibility to exempt selected goods and services or selected classes of business operators. This system would be similar to those operating in European countries and several other countries around the world.

In light of the fact that the base would be more selective, businesses would need to substantiate their claims for input credits by invoices showing the tax charged.

The extent to which the refundable sales tax credit would be enriched with a federal Value-Added Tax would clearly depend on how broad the base is. To the extent that exemptions were numerous, the credit would not be increased as much.

Like the Goods and Services Tax, the federal Value-Added Tax would also remove the inefficiencies of the current federal sales tax. First, because the tax would extend to the retail level, it would apply uniformly to taxable goods and services that flow through different production-distribution channels. Second, it would permit removal of virtually all tax on business inputs and thus strengthen the competitive position of Canadian firms. Third, it would eliminate the bias in favour of imports. In addition, there would be gains in economic efficiency, though not to the same extent as under a tax applied on a comprehensive base.

The main disadvantage of this option is the additional paperburden and compliance costs it imposes on retailers. In fact, if the exemptions were numerous, the tax could become a significant burden on retailers, who would have to cope with two sales tax systems – a federal Value-Added Tax and a provincial retail sales tax – each with different tax rates and tax bases.

Conclusion

The government will implement a broad-based multi-stage sales tax. Its implementation is an essential element of comprehensive tax reform. Its design by legislators will be based upon one of the alternatives set out in this document. Regarding the choice between alternative mechanisms for such a tax, the government proposes to examine the option of the National Sales Tax with the provinces, who have expressed initial interest in building a joint system along these lines.

5. Economic and Fiscal Impacts of Tax Reform

1. Impacts on Economic Performance

The current tax system increasingly has become an obstacle to sustained economic growth. Too many private economic decisions are being made on the basis of tax incentives rather than economic incentives; incentives to work, save and invest are being eroded; our industries are being put at a competitive disadvantage in both domestic and foreign markets.

Comprehensive tax reform will address these distortions and inequities in a substantial way, strengthen incentives to save and work, and create a more efficient and competitive economy. By improving our international competitiveness, and strengthening the structure of our domestic economy, we will better adapt and prosper in a changing and uncertain world environment. Tax reform will allow us to continue to build an even stronger foundation for sustained economic growth and steady improvement in the economic and social well-being of all Canadians.

Personal Income Tax Reform

One of the main features of personal income tax reform is the reduction in marginal tax rates for the majority of Canadians. This means that Canadians will keep more, and in many cases substantially more, of each additional dollar they earn. Greater after-tax earnings will provide an incentive for more Canadians to enter the labour force and, for those already employed, to work longer and more productively. The second stage of tax reform will reinforce these incentives.

Increases in labour supply will have an important and positive impact on Canada's economic prospects. Canada's international competitiveness will be enhanced, the trade balance will improve and more jobs will be created. Increased employment will further raise domestic demand, thereby producing a virtuous circle of higher labour supply and greater employment opportunities.

Personal income tax reform will strengthen incentives to save. A higher rate of domestic savings over the longer term should provide a larger, and less costly, pool of funds for investment activities. Increases in investment will expand the productive capacity of the Canadian economy, thereby raising productivity and enhancing competitiveness. As domestic savings move into better balance with domestic investment, the current account of the balance of payments should improve.

Corporate Income Tax Reform

Corporate tax reform will reduce the variability of corporate tax burdens across industries and among capital assets. Large differences in effective tax rates on new investment among industries mean that investment projects earning very different rates of return before tax can be equally profitable after tax. The reduction in the variability of these tax rates across sectors means that the corporate tax system will have a less distortionary effect on new investment decisions.

Corporate tax reform will also reduce the relative tax disadvantage currently affecting labour-intensive industries and firms as current tax incentives to substitute capital for labour in the production process are reduced. Reducing such tax-induced distortions will improve economic efficiency.

The current system of high statutory corporate rates encourages business to finance the acquisition of assets by debt rather than equity. The experience of the 1980-1982 period provides a clear demonstration of how an economy can suffer from excessive corporate leverage. The lower corporate tax rates resulting from tax reform will reduce the tax value of the interest deduction, thus lowering the tax incentive for debt financing relative to equity.

Sales Tax Reform

Sales tax reform will eliminate significant tax-induced distortions in the economy. This will improve the structure and competitive performance of the Canadian economy. A broad-based multi-stage sales tax will remove the tax on business inputs, treat domestic and imported goods equally, and distribute the tax load more evenly across a broader range of goods and services. These effects will also lead to greater production opportunities, employment creation and higher national income. In addition to these benefits, sales tax reform will also have appreciable short- to medium-term impacts on the overall economy. Growth rates of output and employment will increase in response to higher investment spending and a positive impact on Canada's trade balance.

Slightly more than one-third of the value of final expenditures on investment is now subject to federal sales tax at either the 8-per-cent or 12-per-cent rate. Thus, the effect of the removal of the federal sales tax on investment goods would be roughly equivalent to a 4-per-cent reduction in the cost of capital. Over the longer term, the result could be an increase in the level of the desired capital stock by as much as 4 per cent.

The shift from a narrowly-based federal sales tax to a broad-based multi-stage sales tax will have some impact on the prices of previously untaxed goods and services. This one-time increase in the prices of goods and services which are not now subject to tax will be offset, to a certain degree, by price reductions resulting from the lowering of the tax rates on currently taxable commodities. As well, for many Canadians, the increased costs would be offset, or more than offset, by the refundable sales tax credit, the removal of the surtax on personal income, and

further personal income tax cuts. After a brief period, price trends would return to normal. As such, the one-time price adjustment should not find its way into the determination of other costs, and would not increase export prices.

The major economic impact of the second stage of comprehensive tax reform will be its strongly beneficial effects on the competitiveness of Canadian industry and the incentives of Canadian industry to invest. Comprehensive tax reform will lead to a more efficient allocation of resources in the Canadian economy, a more competitive economy in the global marketplace, and increased potential for growth and job creation in the 1990s.

2. Impacts on Fiscal Performance

Key considerations in tax reform have been to ensure that its impact on the deficit is basically neutral, and that it increase the reliability of tax revenues.

The cumulative impact of the tax reform and related measures on the deficit and net debt over the 1988-89 to 1991-92 period is negligible. But the beneficial effects on Canada's longer-term fiscal situation go beyond the direct fiscal impacts.

- Over the past decade the flow of revenues from the tax system has become less stable and more difficult to predict. The initiatives proposed under stage one of comprehensive tax reform will improve the stability and predictability of federal tax revenues. The broadening of the tax bases and the elimination of selective tax preferences, together with the lowering of tax rates and the introduction of general anti-avoidance rules, will address the prospective erosion of tax bases that would have occurred in the absence of tax reform.

- In the absence of tax reform, increasing reliance on personal income taxes would have continued. The tax measures in the first stage of tax reform will lower the share of personal income taxes and increase the shares of both corporate income and sales taxes. The corporate tax share will increase from an estimated 15.6 per cent in 1987-88 to 17.2 per cent by 1991-92. The second stage of tax reform will bring about further re-balancing of the shares of the main tax revenues as the federal sales tax is replaced by a broad-based multi-stage sales tax, the personal and corporate surtaxes are removed and there are additional personal income tax reductions.

Tax reform will help the government meet its fiscal principles over the medium term. Since November 1984, the government's medium-term fiscal strategy has been based on four principles:

- to reduce the growth of the public debt to no more than that of the economy over the medium term: that is, to stabilize the debt-to-GDP ratio;

- to achieve continuing, sizeable year-over-year reductions in the deficit;

- to achieve substantial year-over-year reductions in the government's financial requirements; and

- to ensure that the greater part of the fiscal progress is achieved through effective expenditure restraint and good management.

These principles have been pursued aggressively and much progress has been made despite unforeseen developments, primarily originating from adverse international events, that have slowed fiscal progress from that which had been planned. In particular, the dramatic fall in oil and grain prices in 1986 and the likelihood that these commodity prices will not recover to earlier levels over the remainder of the decade has meant a substantial loss in income of the Canadian economy relative to what was expected at the time of the February 1986 budget. This in turn has put upward pressure on the medium-term deficit track through the impacts of lower oil prices on corporate income tax revenues and of lower grain prices on certain statutory expenditures.

Fiscal Impacts of Tax Reform

Panel A of Table 5.1 presents the direct revenue and expenditure impacts of the personal and corporate tax measures in the first stage of tax reform.

Most of the personal income tax proposals will be fully implemented in the 1988 taxation year but the adjustment of the withholding tables on July 1, 1988 means that there will be large refund payments in fiscal year 1989-90. By 1991-92, the tax reform proposals will reduce personal income tax revenues by approximately $2.5 billion per annum.

The corporate tax changes will increase the corporate tax share of total federal revenues. Corporate tax revenues are about $530 and $625 million higher, respectively, in fiscal years 1988-89 and 1989-90 as a result. As the measures become fully phased in, the increase in corporate tax revenue will grow to about $1.5 billion by 1991-92.

The total direct revenue impacts of the personal and corporate tax measures would, in the absence of other measures, result in an increase in the deficit of $1.2 billion in 1988-89 and $3.2 billion in 1989-90, as the tax measures are almost fully phased in over a two-year transition period. Beyond this transition period, the revenue effects of these tax changes will increase the deficit by about $1 billion per annum. As well, these measures will directly increase the deficit by an additional $350 to $400 million per year through higher expenditures under the equalization program and because of higher Established Programs Financing cash payments to the provinces due to changes in the value of tax points.

Because sales tax reform will be implemented in a second stage, responsible fiscal management requires raising additional revenues from the existing sales tax system. Actions are also being taken to accelerate the collection of sales and excise taxes and the remittance of income taxes deducted at source. These revenue increases are outlined in Panel B of Table 5.1.

Table 5.1

Fiscal Implications of Stage One of Tax Reform

A. Total Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions of dollars)		
Revenue impacts				
Personal income tax				
Conversion of exemptions to credits and marginal tax rate reductions	−2,185	−5,910	−4,600	−4,905
Base broadening and other measures	480	2,070	2,255	2,495
Net personal income tax reductions	−1,705	−3,840	−2,345	−2,410
Corporate income tax				
Tax rate reductions	−635	−1,545	−1,645	−1,665
Base-broadening measures	1,165	2,170	2,810	3,190
Net corporate income tax increases	530	625	1,165	1,525
Total net revenue reductions	−1,175	−3,215	−1,180	−885
Expenditure impacts				
Increased payments under Established Program Financing and Equalization	340	360	385	395
B. Related Revenue Measures				
Changes to the federal sales tax (FST) and the refundable sales tax credit				
Shift in federal sales tax to wholesale level for selected items and change in the treatment of marketing companies	295	310	315	330
10-per-cent tax on specified telecommunication and cable services	870	945	1,000	1,055
Tax at general rate on paint and wallpaper	60	60	65	65
Increase in refundable sales tax credit by $20 per adult and $10 per child	−120	−150	−155	−160
Net increase in FST revenues	1,105	1,165	1,225	1,290
Tax liability management				
Acceleration of source deductions and quarterly instalments of personal tax		1,100		
Acceleration of sales and excise tax payments	1,600			
Total revenue increases resulting from tax liability management	1,600	1,100		
Total net revenue increases	+2,705	+2,265	+1,225	+1,290
Deficit implications of stage one of tax reform	−1,190	1,310	340	−10

Fiscal Outlook

Notwithstanding the impacts of lower oil and grain prices in 1986, the deficit for fiscal year 1986-87 is now estimated at $31.0 billion, $1.0 billion below the February 1987 budget projection, and $3.4 billion below the 1985-86 deficit of $34.4 billion. Program spending for fiscal year 1986-87 is estimated to be $89.4 billion, the target set out in the February 1986 budget and reconfirmed in the February 1987 budget. Revenues will be somewhat stronger than expected in the February 1987 budget, largely reflecting stronger than anticipated corporate income tax collections in the first quarter of 1987. Financial requirements, excluding exchange fund transactions, in 1986-87 are estimated at $21.6 billion, $2.4 billion less than forecast at the time of the February 1987 budget, resulting from both the improvement in the deficit and increases in the net source of funds from non-budgetary transactions.

The pace of deficit decline is expected to slow temporarily in fiscal years 1988-89 and 1989-90 (Table 5.2). This reflects the ongoing impacts of lower oil and grain prices in 1987-88 and beyond, and the transition to the reformed corporate and personal income tax systems.

Table 5.2

The Medium-Term Outlook for the Deficit, Financial Requirements, and Net Public Debt

	Estimate	Projection			
	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Budgetary deficit						
$ Billions	31.0	29.3	28.9	28.6	26.1	23.5
Percentage of GDP	6.1	5.4	5.0	4.7	4.0	3.4
Financial requirements						
$ Billions	21.6	21.3	22.3	19.7	16.0	12.7
Percentage of GDP	4.3	4.0	3.9	3.2	2.5	1.8
Net public debt						
$ Billions	264.5	293.8	322.8	351.4	377.5	401.0
Percentage of GDP	52.4	54.6	56.2	57.3	58.2	58.2

Looking ahead to the 1990s, the deficit and financial requirements are projected to show substantial declines. By 1991-92, the federal deficit is projected to decline a further 20 per cent from the estimated 1987-88 level, and financial requirements will be down 40 per cent from the estimated level for 1987-88. The debt-to-GDP ratio is expected to stabilize by 1991-92, constituting a key milestone in the government's medium-term fiscal strategy. Underlying these improvements are steadily declining expenditures as a percentage of GDP and a relatively stable ratio of revenues to GDP.

The Canadian economy is currently in its fifth year of economic expansion, and is well positioned to continue to grow steadily over the years ahead. But Canada's medium-term economic and fiscal prospects will be affected by international economic developments, in particular the progress the major industrial economies make in resolving current trade and fiscal imbalances. With the extent of the risks and uncertainties present in the international economy, it is all the more important that continued progress be made in improving the underlying structure of the Canadian economy. Tax reform will strengthen the economic fundamentals of the Canadian economy. This will help create both the fiscal and economic flexibility that may be needed in the years ahead.

3. Impacts on Provincial Government Revenues

The federal-provincial income tax collection agreements provide an arrangement whereby the federal government administers and collects provincial income taxes. All provinces except Quebec, which administers its own personal and corporate income taxes, have entered into agreements with the federal government. In the case of Ontario and Alberta the agreements cover personal income taxes only, since these provinces administer their own corporate income taxes.

Provinces participating in these arrangements have agreed to express their personal income tax rates generally as a percentage of basic federal tax. For the corporate income tax, the seven participating provinces apply their tax rate to corporate taxable income earned in a province as determined in the federal Income Tax Act and Regulations. Quebec, Ontario and Alberta have closely followed the federal definition of corporate taxable income used by the other provinces.

As a result of these federal-provincial linkages, the federal tax changes proposed under tax reform will automatically affect the calculation of provincial personal income tax payable for all provinces except Quebec. When the measures are fully effective by 1990, it is estimated that, in aggregate, provincial personal income tax revenues in provinces other than Quebec will be reduced by about $880 million. Were Quebec to provide reductions in personal income taxes equivalent to about 80 per cent of the reduction of basic federal tax on Quebec residents, total provincial personal income tax revenues would be reduced by about $1,275 million.

On the corporate income tax side, provinces generally share automatically in the revenues from broadening the tax base but are not affected by federal tax rate cuts. Assuming Ontario, Quebec and Alberta adopt the corporate income tax base-broadening measures, and provinces do not adjust their tax rates, corporate income tax revenues of all provinces would increase by about $885 million.

In addition to affecting provincial income tax revenues, tax reform will also have a direct impact on payments to provinces under certain federal transfer programs. The most significant impacts will be through the Established Programs Financing (EPF) arrangements, the contracting-out arrangements with Quebec and the

Fiscal Equalization program. Cash transfers to provinces under EPF and contracting-out will increase substantially. Equalization payments will also increase but the increases will be smaller.

Table 5.3

Direct Impact of Personal and Corporate Income Tax Reform on Provincial Government Revenues[1] 1990 Taxation Year

Revenue sources	Provinces other than Quebec	Quebec[2]	Total
		(millions of dollars)	
Personal income tax	−880	−395	−1,275
Corporate income tax	+815	+70	+885
EPF and Contracting-out cash	+210	+150	+360
Equalization	+15	+10	+25
Total	+160	−165	−5

[1] Calculations are based on the assumptions that all provinces other than Quebec maintain current personal income tax rates as percentage of basic federal tax, that all provinces maintain corporate rate of tax, and that Ontario, Quebec and Alberta, which operate their own corporate tax regimes, parallel federal base-broadening measures.

[2] Quebec administers its own personal income tax system which differs substantially from that of the federal and other provincial governments. Tax reform will not directly affect Quebec's income tax revenues. The calculations in this paper, however, take into account the impact on Quebec taxpayers and the revenues of the Government of Quebec that would occur if Quebec were to modify its tax system in response to federal changes proposed. Purely for the purpose of this analysis the assumption has been made that Quebec's personal income tax revenue reductions are equivalent to about 80 per cent of the reduction in basic federal tax in Quebec. This assumption is consistent with the assumptions used elsewhere in this paper that on average provincial income tax for all ten provinces represents 55 per cent of basic federal tax.

The estimated net impact on provincial revenues for the next five years is shown in Table 5.4. As the income tax reform measures become fully implemented, provincial revenues in aggregate will increase. To help offset the impact of tax reform on provinces in the first year, payments to provinces in respect of personal income tax will be accelerated. Table 5.4 takes into account this acceleration of personal income tax payments.

Table 5.4

Direct Impact of Personal and Corporate Income Tax Reform on Provincial Government Revenues, Taxation Years 1988 to 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
	(millions of dollars)				
Newfoundland	−1	−8	−2	–	+2
Prince Edward Island	–	−2	+1	–	–
Nova Scotia	+1	−10	−1	+3	+5
New Brunswick	–	−10	−2	+2	+4
Ontario	+77	−18	+112	+180	+227
Manitoba	+7	−7	+5	+10	+14
Saskatchewan	+4	−7	+2	+10	+11
Alberta	+36	+8	+51	+68	+83
British Columbia	+1	−35	−6	+7	+18
Northwest Territories	+1	−1	–	−1	–
Yukon	−1	–	–	−1	–
Total excluding Quebec	+125	−90	+160	+278	+364
Quebec*	−186	−188	−165	−167	−155
Total	−61	−278	−5	+111	+209

* See footnote to Table 5.3.

6. Implementing Tax Reform

In this White Paper, the government has set out a comprehensive plan for the reform of Canada's tax system. The tax system is failing to meet the expectations and needs of Canadians. It is often unfair. It imposes obstacles to growth. It is an increasingly unstable source of government revenue. To resolve these problems is a major undertaking, involving substantial change. In the case of the sales tax, it will require the implementation of an entirely new tax system.

Tax reform will proceed in two stages.

The government intends to act expeditiously to implement the first stage of reform. In general these measures will become effective starting in the 1988 taxation year. To that end, the government intends to bring forward Ways and Means Motions to Parliament by the end of 1987. In the process of preparing these Motions, the government will consider the views of business, labour, representative associations, tax professionals and individual Canadians. The government will also invite the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs of the House of Commons to review these proposals. The work of the committee will provide an important opportunity for comment and discussion by Canadians.

In the second stage of tax reform, the government will implement a new sales tax system. The advantages of a National Sales Tax for economic efficiency, tax fairness and simplification warrant further examination. The provinces have expressed initial interest in a joint system. To explore this opportunity further, federal and provincial Finance Ministers will meet in the fall of this year to continue their work on sales tax reform.

Comprehensive sales tax reform, whether implemented on a national basis or at the federal level, will affect individual Canadians and groups, organizations and businesses across Canada. Their views on the implementation of the new sales tax are essential. Ongoing consultations between the Minister of Finance and representatives of business, labour and the non-profit sector will provide an important opportunity for discussion. As the preparatory work for implementing sales tax reform proceeds, officials of the Department of Finance will place a high priority on providing opportunities for consultation with interested groups and organizations. These discussions will help to clarify important technical issues regarding the application of the sales tax to individual sectors. The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs will also wish to examine the question of sales tax reform. Its hearings will provide a forum for public discussion.

Annex

Table of Cross References to Tax Reform Measures

This Annex lists the individual measures that are proposed in tax reform and cross-references them from this document to the related tax reform papers.

Reference key:	White Paper	WP
	Income Tax Reform	I
	Sales Tax Reform	S
	Economic and Fiscal Outlook	E
	Notice of Ways and Means Motion	W&M

Personal Income Tax

1.	Rate schedule	WP-26, I-17, I-69
2.	New tax credits	
	Basic	WP-29, I-19, I-70
	Married and equivalent-to-married	WP-29, I-19, I-71
	Dependants	WP-31, I-72
	Age	WP-31, I-73
	Disability	WP-31, I-72, I-74
	Pension income	WP-32, I-73
	Tuition and education	WP-32, I-73
	Medical expenses	WP-32, I-77
	Charitable donations	WP-32, I-77
	CPP/QPP contributions and unemployment insurance premiums	WP-32, I-78
3.	1988 Refundable sales tax credit	WP-32, I-76, S-158
4.	Treatment of capital gains	
	Lifetime exemption	WP-34, I-21, I-78, W&M
	Inclusion rate	WP-34, I-22, I-79
	Restriction	WP-34, I-22, I-80
5.	Dividend tax credit	WP-34, I-23, I-94, I-100
6.	Interest and dividend income deduction	WP-34, I-81

7. RRSPs and pension plans WP-34, I-22, I-82

8. Business deductions
   - Automobile expenses ..... WP-35, I-23, I-83, W&M
   - Meals and entertainment expenses WP-35, I-23, I-86
   - Home office expenses WP-35, I-24, I-87

9. Employment deductions
   - Employment expenses WP-35, I-88
   - Employee-owned musical instruments WP-35, I-88

10. Flow-through shares ..... WP-48, I-23, I-114, W&M

11. Limited partnerships ..... W&M, I-114

12. Other deductions
   - CCA for films WP-35, I-23, I-93
   - MURB rental loss rules WP-35, I-23, I-94

13. Treatment of farm income and losses WP-36, I-24
   - Cash basis accounting ..... I-89, W&M
   - Profitability requirement I-99
   - Gross revenue requirement ..... I-90, W&M
   - Start-up farmers I-91

14. Averaging WP-28, I-96

15. Impact of Personal Income Tax Proposals: Stage One
   - Individuals and households ..... WP-36, I-33 to 41
   - Typical taxfilers I-51-65
   - Illustrative individual tax calculation I-30

Corporate Income Tax

1. Rate schedule WP-43, I-24, I-98

2. Capital cost allowances WP-45, I-25, I-101

3. Capital gains WP-45, I-25, I-99

4. Investment tax credit WP-47
   - Rates I-108
   - Limits on annual claims I-111
   - Refundability provision I-111

5. R&D incentives ..... WP-46, I-28, I-117, W&M

6. Measures affecting the extractive resource sector WP-48, I-26
   Earned depletion I-112
   Flow-through shares and partnership "at-risk" rules I-113

7. Measures affecting the finance, insurance and real estate sectors WP-48, I-28
   Interest and soft costs I-118
   Expenses of issuing securities I-119
   Loan loss reserves for banks I-121
   Treatment of doubtful debts I-122
   Life insurance policy, dividend, and unpaid claim reserves I-124
   Transition reversal of reserves I-125
   Definition of Canadian investment income of life insurance companies I-126
   Tax on investment income to fund insurance liabilities of life insurance companies I-128

8. Meals and entertainment expenses WP-49, I-86

9. Taxable preferred shares ..... WP-49, W&M

10. Treatment of eligible capital property ..... I-116, W&M

11. Taxation of investment income in private corporation I-100

12. Impact of corporate income tax proposals WP-50, I-42

Income Tax Compliance and Administration

1. General anti-avoidance rule WP-55, I-25, I-130, I-137

2. Specific anti-avoidance rules WP-57, I-131

3. Information reporting and compliance measures WP-57, I-131, I-145

Transitional Measures

1. Changes to the *Excise Tax Act*
   Application of tax to marketing companies related to manufacturer WP-58, S-154
   Changes in trade level WP-58, S-156
   Deletion of paint and wallpaper from list of construction materials WP-58, S-158
   Tax on telecommunications services WP-58, S-156

2. 1988 Sales tax credit WP-58, I-76, S-158

3. Accelerated remittances
   Sales and excise taxes WP-59, S-158
   Quarterly instalments and source deductions WP-59, I-96

Sales Tax Reform

1. Reasons for change ..... WP-14, S-9 to 24, E-7

2. Multi-stage tax
   Description and operation ..... WP-59 to 63, S-25 to 43
   Details of the tax ..... S-63 to 144
   Calculating the tax S-145
   Refundable sales tax credit WP-63, S-43

3. Implementing the multi-stage tax
   National Sales Tax WP-65, S-47
   Federal Goods and Services Tax WP-68, S-54
   Federal Value-Added Tax WP-68, S-57

Economic and Fiscal Impacts of Tax Reform

1. Impacts on economic performance
   Personal income tax reform WP-71, E-3
   Corporate tax reform WP-72, E-5
   Sales tax reform WP-72, E-7

2. Federal fiscal impacts ..... WP-73 to 77
   Fiscal stability E-27
   Direct impact of tax measures I-31, E-29
   Federal tax revenue shares E-32
   Fiscal outlook E-35

3. Impact on provincial revenues WP-77, I-48

Livre blanc

Réforme fiscale 1987

le 18 juin 1987

L'honorable
Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Canada

Ministère des Finances Canada

Department of Finance Canada

Table des matières

Introduction 1

1. Objectifs de la réforme fiscale 3

2. Nécessité de la réforme 7

3. Une approche globale 19

4. Propositions de réforme 25

   Vue d'ensemble 25

   A. Propositions de réforme: première étape 26
      1. Changements de l'impôt direct des particuliers 26
      2. Effets sur les particuliers et les ménages 37
      3. Changements de l'impôt direct des sociétés 44
      4. Effets sur les sociétés 52
      5. Observation et administration 59
      6. Changements de la taxe fédérale de vente et autres mesures transitoires 60

   B. Propositions de réforme: deuxième étape 62
      1. Taxe de vente multi-stades 62
      2. Mise en œuvre de la taxe multi-stades 70

5. Effets économiques et financiers de la réforme fiscale 75
      1. Effets sur le rendement de l'économie 75
      2. Effets sur la tenue financière 77
      3. Effets sur les recettes provinciales 81

6. Mise en œuvre de la réforme fiscale 85

Annexe:

Tableau des renvois des mesures de la réforme fiscale. 87

Introduction

Le régime fiscal a pour objet de procurer les recettes nécessaires pour défrayer les programmes à financement public, et ce, d'une manière qui soutienne la croissance économique et soit équitable pour tous les Canadiens.

La manière dont nous sommes imposés et le volume des impôts et taxes que nous payons sont d'une importance cruciale pour tous les Canadiens. Ces questions influent directement sur notre situation financière personnelle. Elles influent sur le bon fonctionnement de l'économie sur les plans de l'investissement, de la croissance et de l'emploi. Elles déterminent notre capacité de financer les programmes publics, d'améliorer notre bien-être collectif et de venir en aide à ceux qui, parmi nous, en ont besoin.

Des raisons impérieuses militent en faveur d'une réforme de la fiscalité au Canada. Celle-ci est injuste à maints égards. Elle réduit la capacité de croissance et de création d'emplois du Canada. Elle devient une source de recettes de moins en moins fiable.

Depuis septembre 1984, le gouvernement a pris de nombreuses initiatives afin de renforcer l'économie canadienne. Une économie saine et en expansion est essentielle à la réalisation des objectifs visés par les Canadiens: des emplois plus nombreux et meilleurs, de plus grandes possibilités, une élévation du niveau de vie et la capacité de soutenir la diversité culturelle et les programmes sociaux qui sont les traits distinctifs de notre nation caractérisée par la maturité et le souci de notre prochain.

En exposant son Programme de renouveau économique, le gouvernement avait défini quatre défis:

- rétablir le sens des responsabilités financières,
- éliminer les obstacles à la croissance,
- promouvoir l'investissement, l'innovation et la compétitivité, et
- accroître l'aide aux Canadiens qui en ont vraiment besoin.

Les propositions de réforme fiscale du gouvernement – un régime plus équitable comportant des taux moins élevés – contribueront à relever chacun de ces défis.

Le régime fiscal réformé sera plus juste. La grande majorité des particuliers paieront moins d'impôt. Les personnes à revenu supérieur et les sociétés rentables qui, à l'heure actuelle, ne paient pas leur juste part de l'impôt verront leur fardeau fiscal

augmenté. La taxe fédérale de vente, qui souffre de graves défauts, sera remplacée par une taxe de vente multi-stades. Celle-ci sera rendue plus équitable par un crédit d'impôt remboursable amélioré qui soulagera le fardeau des personnes et des familles à revenu modeste.

Le régime fiscal réformé renforcera les incitations à travailler et à investir. Des taux d'imposition moins élevés permettront aux Canadiens de garder une plus forte proportion de chaque dollar gagné, afin de l'épargner ou de la dépenser à leur gré.

Le régime fiscal réformé éliminera les obstacles à la croissance et à la création d'emplois. En éliminant des concessions fiscales particulières, en élargissant l'assiette des impôts et en abaissant les taux d'imposition, les changements proposés du régime fiscal permettront de prendre les décisions d'épargne et d'investissement en fonction de facteurs économiques réels plutôt que de considérations d'ordre fiscal. Notre régime de fiscalité directe deviendra compétitif avec celui de nos principaux partenaires commerciaux. Enfin, la réforme de la taxe de vente éliminera les handicaps que la taxe actuelle impose à nos exportateurs et aux entreprises canadiennes qui essaient de concurrencer les importations sur notre propre marché.

Le régime fiscal réformé contribuera à une bonne gestion des finances publiques. Dans l'ensemble, le produit du nouveau régime fiscal ne différera pas sensiblement des recettes produites par le régime actuel, mais le fardeau sera réparti plus équitablement. Les risques de dégradation des recettes seront atténués par la réduction de certaines concessions fiscales, l'élimination d'autres avantages et l'instauration de règles anti-évitement plus efficaces. À long terme, les propositions amélioreront la croissance économique, procurant ainsi des recettes fiscales accrues.

Les propositions de réforme seront mises en oeuvre en deux étapes. La première étape comportera une réforme de l'impôt direct, à compter de l'année d'imposition 1988. Un nouveau régime de taxe de vente sera mis en oeuvre à la deuxième étape, après consultation des gouvernements provinciaux et des autres Canadiens intéressés au sujet de la variante de la taxe multi-stades proposée dans ce document qui servira le mieux les intérêts du Canada. La mise en œuvre de la nouvelle taxe de vente s'accompagnera de nouveaux changements du régime d'impôt direct, à la deuxième étape de la réforme fiscale.

Ce Livre blanc expose les objectifs de la réforme fiscale et donne un aperçu des propositions de réforme de la fiscalité directe et indirecte, ainsi que de ses effets sur les ménages et les entreprises au Canada. Le document se termine par une évaluation des effets de la réforme fiscale sur le rendement de l'économie canadienne, la situation financière du gouvernement fédéral et les conséquences des propositions pour les provinces.

Une description plus précise des propositions et de leurs effets figure dans les deux documents d'étude consacrés aux impôts directs et à la taxe de vente, ainsi que dans le document exposant les perspectives économiques et financières à moyen terme de l'économie canadienne.

1. Objectifs de la réforme fiscale

Les propositions de réforme fiscale ont été conçues de manière à répondre à cinq grands objectifs:

- équité
- compétitivité
- simplicité
- cohérence
- fiabilité

Le régime fiscal doit être rendu plus équitable.

L'équité du régime fiscal doit être améliorée dans un certain nombre de domaines importants.

Les particuliers à revenu supérieur et les sociétés rentables doivent assumer une plus forte proportion du fardeau des impôts directs qu'à l'heure actuelle. On atteindra cet objectif en élargissant l'assiette des impôts directs par l'élimination ou la réduction d'avantages fiscaux sélectifs, en relevant le seuil de revenu à partir duquel les particuliers commencent à payer de l'impôt sur leur revenu et en accroissant sensiblement le crédit au titre de la taxe de vente en faveur des ménages à revenu faible ou moyen. Les règles plus efficaces visant à prévenir les opérations factices d'évitement de l'impôt et à améliorer les obligations de déclaration, pour aider à détecter les cas d'évasion et d'évitement fiscaux, contribueront aussi à la réalisation de cet objectif.

Les personnes placées dans la même situation économique seront imposées plus équitablement que maintenant. Lorsqu'il existe des différences, ces dernières devraient être justifiées par des motifs valables. La réduction des avantages fiscaux sélectifs contribuera à la réalisation de cet objectif.

Le régime de fiscalité directe devrait être mieux intégré au régime de transferts sociaux pour venir en aide aux personnes plus nécessiteuses. La conversion des exemptions fiscales et de certaines déductions en crédits d'impôt bénéficiera aux Canadiens à revenu faible ou moyen, contribuant ainsi à l'objectif d'équité.

L'impôt direct des particuliers et la taxe de vente, pris dans leur ensemble, devraient être plus progressifs qu'ils ne le sont. Pour contribuer à améliorer

l'équité, on intégrera mieux les deux régimes grâce à un crédit remboursable au titre de la taxe de vente qui sera sensiblement amélioré.

Le régime fiscal devrait favoriser la compétitivité, la croissance et l'emploi.

Pour atteindre cet objectif, le régime fiscal devrait comporter des taux moins élevés et une assiette plus large.

Des avantages fiscaux particuliers bénéficient à certains contribuables, mais au prix de taux d'imposition plus élevés, qui nuisent aux autres. En règle générale, l'État devrait se garder de recourir au régime fiscal pour subventionner des genres particuliers d'investissements. Des subventions de ce genre faussent les décisions économiques et entraînent des iniquités entre contribuables. Lorsque des encouragements sont maintenus, ils doivent répondre à des objectifs bien définis et ne pas fausser, si possible, les choix entre des types analogues d'activités économiques.

Des taux d'imposition moins élevés constituent le meilleur moyen de récompenser le succès, en permettant aux Canadiens de garder une plus forte proportion de chaque dollar gagné afin de la dépenser, de l'épargner ou de l'investir à leur gré. Des taux marginaux d'imposition moins élevés se traduiront également par un avantage permanent pour les Canadiens à mesure que leur revenu augmentera à l'avenir. Cet avantage permanent représente l'encouragement général et puissant à l'entreprise d'activités productives qui soutiendront la croissance économique, la compétitivité internationale et la création d'emplois.

Il importe que notre régime fiscal ne désavantage pas les Canadiens sur les marchés intérieur et internationaux. Nous devons tenir compte de la réalité concurrentielle des régimes fiscaux à l'étranger.

Simultanément, notre régime fiscal doit tenir compte de la priorité canadienne d'une plus grande égalité entre les régions grâce au développement économique. Le régime fiscal ne peut non plus rester étranger à la nécessité, au Canada, d'encourager un taux élevé d'épargne intérieure afin de financer les investissements nécessaires au développement du potentiel du pays. Le régime fiscal doit favoriser l'esprit d'entreprise et le sens du risque qui aideront à bâtir une économie plus dynamique et innovatrice. Les propositions de réforme fiscale présentées dans ce Livre blanc visent à équilibrer l'élimination d'avantages fiscaux particuliers et la prise en compte des priorités et besoins du Canada.

Le régime fiscal devrait être plus simple à comprendre et à observer.

Un régime fiscal plus simple facilitera l'observation et renforcera le principe d'autocotisation sur lequel il repose.

Dans une société aussi avancée et diverse que le Canada, le régime fiscal est forcément complexe. On peut cependant le rendre plus intelligible aux particuliers et plus facile à observer par les entreprises. Une structure plus simple de taux

d'imposition directe et un moins grand nombre de démarcations injustes entre les produits assujettis différemment à la taxe de vente contribueront à la réalisation de cet objectif.

Un régime fiscal comportant moins de dispositions préférentielles spéciales sera également plus simple et plus facile à comprendre par les Canadiens.

Le régime fiscal devrait être cohérent sur le plan interne ainsi qu'avec les autres programmes fédéraux.

La plupart des impôts et taxes retombent en fin de compte sur les Canadiens en qualité d'employés, d'investisseurs, d'actionnaires ou de consommateurs. Aussi convient-il que les structures de l'impôt des particuliers, de l'impôt des sociétés et de la taxe de vente soient bien intégrées et cohérentes sur le plan interne pour donner aux Canadiens l'assurance que le fardeau fiscal total est réparti équitablement et que le régime est efficient au niveau économique. La cohérence facilite également la compréhension du régime, ainsi que son observation et son administration.

Le régime fiscal devrait aussi compléter et faciliter la mise en oeuvre des autres programmes de l'État. Il devrait favoriser en particulier les initiatives commerciales, bilatérales et multilatérales, en améliorant la compétitivité du Canada. La réforme fiscale contribuera à ces initiatives en abaissant les taux des impôts directs, en favorisant une affectation plus efficiente des ressources et en éliminant les distorsions qui, dans l'actuel régime de taxe fédérale de vente, défavorisent nos exportations et avantagent les importations.

La réforme devrait aider à améliorer la structure globale de nos programmes de transferts sociaux et des dispositions fiscales connexes, conformément aux principes énoncés dans le budget de février 1986. La conversion des exemptions en crédits d'impôt bénéficiera aux personnes les plus nécessiteuses, tout en réduisant la valeur après impôt des avantages qui reviennent aux Canadiens à revenu supérieur. Prises dans leur ensemble, les réformes rendent le régime plus équitable dès maintenant et constituent des éléments supplémentaires qui permettront d'améliorer les programmes de sécurité du revenu, d'une façon qui assurera une meilleure satisfaction des besoins des Canadiens pendant les années 90.

Le régime fiscal devrait assurer une source de recettes plus fiable et plus équilibrée afin de financer les services publics essentiels.

L'objectif fondamental du régime fiscal est de procurer à l'État les recettes nécessaires pour défrayer les programmes à financement public. Pour assurer le haut niveau de services que le gouvernement s'est engagé à maintenir, le régime fiscal doit produire des recettes fiables et prévisibles à l'aide d'une assiette fiscale équitable, large et sûre.

L'intention du gouvernement n'est ni d'augmenter, ni de diminuer les recettes fiscales en conséquence directe de la réforme, mais de s'assurer une source de recettes plus sûre et plus prévisible.

En éliminant les concessions fiscales particulières et en réduisant les possibilités d'évitement de l'impôt par des opérations factices aussi bien dans le régime d'impôt direct que dans le régime de taxe de vente, le gouvernement aura davantage l'assurance d'atteindre ces objectifs de recettes. En améliorant le rendement de l'économie à moyen terme, la réforme fiscale renforcera la croissance, contribuant ainsi à rétablir un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses.

L'équilibre et la stabilité devraient également être favorisés par la réduction d'une dépendance exagérée à l'égard de l'impôt direct des particuliers, parallèlement à un rôle croissant de l'impôt direct des sociétés et d'une taxe de vente réformée.

Équilibrage des objectifs

Les propositions de réforme globale de la fiscalité exposées dans ce Livre blanc visent à établir un équilibre approprié entre ces objectifs. Pour parvenir à un équilibre, il faut reconnaître que les arbitrages et les choix sont inévitables. Le défi posé par la réforme fiscale consiste à choisir les mesures qui, dans leur ensemble, établiront un équilibre qui reflète l'importance que les Canadiens accordent eux-mêmes aux objectifs d'équité, de compétitivité, de simplicité, de cohérence et de fiabilité.

En élaborant ces propositions, le gouvernement a énormément profité des idées, des suggestions et des recommandations formulées par des associations représentatives, des entreprises, le monde du travail et des Canadiens particuliers. Des discussions approfondies sur les grandes lignes des propositions et, dans bien des cas, sur leurs dispositions précises, ont eu lieu avec les ministres des finances des provinces. Les propositions ont bénéficié de ce processus de consultations fédéral-provincial, et le gouvernement tient à souligner l'esprit constructif, ouvert et positif qui a présidé à ces entretiens.

2. Nécessité de la réforme

Impôt direct

La *Loi de l'impôt sur le revenu* doit subir une réforme complète afin d'atteindre les objectifs exposés précédemment. Le gouvernement estime toutefois que les caractéristiques fondamentales du régime d'impôt direct demeurent valables.

- Pour les particuliers et les sociétés, les notions courantes de revenu de toutes provenances, ainsi que de gains en capital, demeurent des bases valables d'imposition.
- Il convient, dans le calcul du revenu imposable, de continuer à permettre la déduction des dépenses engagées pour gagner un revenu.
- Les valeurs nominales du revenu et des gains en capital demeurent une base pratique de mesures aux fins de l'impôt. Les déductions, crédits et paliers d'imposition devraient continuer d'être rajustés périodiquement afin de tenir compte de l'inflation, mais pas forcément pour la compenser entièrement.
- Le revenu annuel demeure la base d'imposition appropriée, sous réserve de rajustements au titre des cotisations aux régimes de pension et d'épargne-retraite ainsi que des reports des pertes économiques sur les années antérieures et les années postérieures.
- L'impôt devrait continuer de s'appliquer séparément aux sociétés et aux particuliers, les deux régimes étant intégrés.
- Dans le cas de l'impôt des particuliers, le revenu devrait rester le principal indicateur de la capacité contributive. Les crédits d'impôt remboursables au titre des enfants et de la taxe de vente devraient toutefois continuer d'être établis en fonction du revenu net de la famille, comme à l'heure actuelle, puisqu'il s'agit là d'un indicateur valable des besoins de crédits remboursables.
- Le taux moyen d'imposition devrait augmenter en fonction du revenu de manière que, plus le revenu d'un particulier est élevé, plus la proportion du revenu qu'il doit payer en impôt augmente.
- Les contribuables placés dans une situation économique analogue devraient être assujettis à un taux d'imposition similaire.

Telles sont les caractéristiques fondamentales de notre régime d'impôt des particuliers et elles seront conservées par la réforme.

Pendant la majeure partie des années 70 et au début des années 80, ces caractéristiques ont été battues en brèche par l'instauration d'un très grand nombre de dispositions préférentielles spéciales dans l'impôt direct des particuliers et des sociétés. Chacune de ces mesures préférentielles, dans son propre contexte, était considérée à l'époque comme un moyen utile et innovateur de régler un problème particulier. Cependant, considérée dans son ensemble, la multiplication des concessions fiscales particulières a soumis l'équité, l'efficience et la stabilité du produit des impôts directs à des tensions croissantes. Aussi le régime d'impôt direct ne sert-il pas le Canada ou les Canadiens aussi bien qu'il le devrait.

En raison de la prolifération des concessions fiscales, en 1984 le revenu imposable selon le régime d'impôt des particuliers ne représentait que 60 pour cent du revenu cotisé. Le solde de 40 pour cent était représenté en majeure partie par des exemptions personnelles. Cependant, les déductions spéciales constituaient 14 pour cent du revenu cotisé en 1984 – contre 9.5 pour cent en 1972[1]. Si ces déductions spéciales étaient restées à un pourcentage constant du revenu imposable, plus de $10 milliards de revenus supplémentaires auraient été imposables en 1984.

Cette croissance des mesures préférentielles, non seulement a entraîné une diminution des recettes fiscales, mais elle a aussi contribué à des iniquités croissantes entre des contribuables ayant un revenu identique. Cela ressort du tableau 2.1. Par exemple, en 1984, 52 pour cent des contribuables dont le revenu était situé entre $75,000 et $100,000 payaient un taux moyen d'impôt fédéral de 20 à 25 pour cent. Cependant, 21 pour cent des contribuables de cette catégorie de revenu payaient moins de 15 pour cent d'impôt.

Au cours de la dernière décennie, le nombre des personnes à revenu supérieur qui ne payaient guère ou pas d'impôt a augmenté. Par exemple, le nombre de déclarations non imposables produites par des particuliers dont le revenu, en 1984, dépassait $100,000 (rajusté en fonction de la croissance moyenne des revenus au cours de la dernière décennie) est passé de 305 en 1975 à 1,665 en 1980 et à 1,830 en 1984. Cette année-là, 4 pour cent des personnes à revenu supérieur à $100,000 ne payaient aucun impôt et 23 pour cent des personnes de la même catégorie étaient imposées à un taux de 15 pour cent ou moins.

Une évolution comparable a été suivie par l'impôt direct des sociétés à cause de réductions spéciales de taux, de crédits d'impôt, de déductions accélérées pour amortissement, de dispositions comptables spéciales et d'un évitement fiscal croissant. Sur l'ensemble de la période allant de 1971-75 à 1981-85, le taux moyen d'imposition des sociétés est tombé de 26.1 à 23.6 pour cent de l'ensemble des bénéfices des sociétés. Si le taux effectif moyen d'imposition était demeuré de 26.1 pour cent, le produit annuel de l'impôt des sociétés aurait été de près de $1 milliard plus élevé. Ces concessions fiscales n'ont pas seulement entraîné une érosion de l'assiette de l'impôt; elles ont aussi entraîné des variations appréciables du taux effectif d'imposition des sociétés selon les secteurs. Dans le régime actuel,

---

[1] Ces réductions sont décrites au chapitre 2 du document «Réforme de l'impôt direct».

Tableau 2.1

Répartition des contribuables en fonction du revenu et du taux moyen d'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, 1984

Revenu total[1]	Nombre de déclarants	Pourcentage des déclarants	Répartition en pourcentage des particuliers en fonction du taux moyen d'imposition[2]								
			Aucun impôt[3]	Taux moyen 0-5	Taux moyen 5-10	Taux moyen 10-15	Taux moyen 15-20	Taux moyen 20-25	Taux moyen 25-30	Taux moyen 30+	Total
(milliers $)	(milliers)		(pour cent)								
0 – 10	5,813	37.4	73	18	9	–	–	–	–	–	100
10 – 20	4,178	26.9	5	16	53	26	–	–	–	–	100
20 – 30	2,752	17.7	1	3	25	69	2	–	–	–	100
30 – 40	1,584	10.2	1	2	7	66	24	–	–	–	100
40 – 50	661	4.3	1	2	5	40	51	1	–	–	100
50 – 75	396	2.5	2	2	5	15	64	12	–	–	100
75 – 100	83	0.5	2	3	5	11	26	52	1	–	100
100 – 150	48	0.3	4	4	5	10	16	40	22	–	100
150 et plus	33	0.2	4	5	5	9	16	19	34	8	100
Total	15,552	100.0	29	12	23	28	7	1	–	–	100

(1) Le revenu total est le revenu de toutes provenances, y compris le montant total des gains en capital et des dividendes en espèces (avant majoration), avant déduction des dispositions fiscales incitatives comme la DPA des IRLM et des films ainsi que les déductions pour exploration et épuisement à l'égard des investissements dans le secteur des ressources naturelles. Comme il est difficile de séparer les déductions incitatives des autres déductions pour dépenses courantes, on a calculé le revenu total sans que les pertes nettes d'une source quelconque soient déduites du revenu tiré par le contribuable d'autres sources.

(2) Le taux moyen d'impôt est l'impôt fédéral à payer, avant le crédit d'impôt pour enfants, divisé par le revenu total. La réduction d'impôt fédéral en vigueur en 1984 a été éliminée depuis et n'est pas comprise dans les calculs.

(3) Déclarants ayant moins de $10 ou 0.1 pour cent du revenu à payer en impôt fédéral.

Source: «Réforme de l'impôt direct», tableau 2.2, page 10.

les taux moyens de l'impôt fédéral des sociétés exprimés en pourcentage des bénéfices selon les états financiers, pour les sociétés rentables seulement, vont d'un creux de 14.5 pour cent dans les secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier à un sommet de 24.5 pour cent dans le secteur du commerce de gros (graphique 2.1).

Alors que les bénéfices, selon les états financiers, des sociétés rentables du secteur du commerce du détail étaient assujettis à l'impôt en presque totalité, moins de 50 pour cent des bénéfices étaient imposés dans l'industrie minière et le secteur des services financiers (graphique 2.2).

Les taux d'imposition du revenu produit par un investissement nouveau allaient de moins de 15.1 pour cent dans l'industrie minière à 37.8 pour cent dans le commerce de gros (graphique 2.3).

Aussi bien dans le régime d'impôt direct des particuliers que dans celui des sociétés, des concessions fiscales spéciales ont entraîné une dégradation des recettes et une diminution de l'équité du régime.

Cependant, la prolifération de mesures préférentielles spéciales et leur utilisation accrue ont eu aussi d'autres effets dommageables. De manière paradoxale, elles ont rendu le régime d'impôt direct beaucoup moins efficace dans le soutien de la croissance économique et en ont gravement accru la complexité.

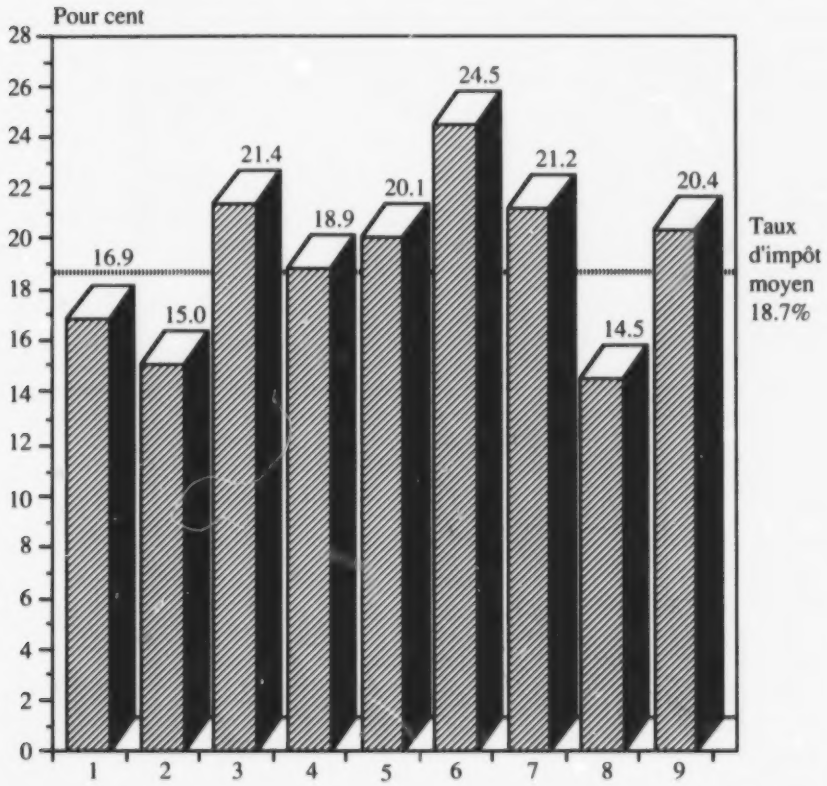
À mesure que les encouragements spéciaux se multipliaient, chacun devenait nécessairement moins «spécial», et l'efficacité de chaque mesure dans la réalisation de son objectif initial diminuait. Dans l'ensemble, il est manifeste que la démarche ponctuelle qui en est venue à caractériser le recours aux mesures incitatives dans le régime d'impôt direct fausse les décisions d'investissement. Des taux d'imposition plus élevés qu'il n'est nécessaire, joints à des encouragements spéciaux, donnent à la planification fiscale plutôt qu'à la rentabilité future, un rôle trop important dans les décisions d'investissement. Aussi les capitaux d'investissement sont-ils trop souvent détournés en faveur de projets qui réduisent au minimum les impôts à payer par les investisseurs, au détriment d'entreprises qui serviraient mieux la croissance, le développement et la création d'emplois.

À mesure que les concessions spéciales se multipliaient, le régime fiscal est devenu beaucoup plus difficile à comprendre. Un nombre croissant de Canadiens estiment nécessaire de rechercher des conseils professionnels pour remplir leurs déclarations d'impôt. Pour la plupart, c'est là un moyen de faire face à une formule de déclaration de plus en plus compliquée, un nombre accru d'annexes conçues à des fins particulières et à un guide de l'impôt toujours plus complexe. Pour beaucoup de Canadiens, cependant, cela reflète une tendance croissante à pratiquer la planification fiscale d'une manière agressive, en exploitant les mesures préférentielles du régime fiscal de façon à réduire les impôts au minimum.

La croissance des mesures préférentielles a nui à l'image publique du régime fiscal, dont bien des Canadiens remettent en question l'équité fondamentale. Un manque de respect pour l'intégrité et l'équité du régime fiscal est un problème particulièrement grave au Canada, où le régime repose sur les principes de l'autocotisation et de l'observation volontaire.

Graphique 2.1

Taux moyen d'impôt fédéral des sociétés en pourcentage des bénéfices selon les états financiers, par secteur [1]



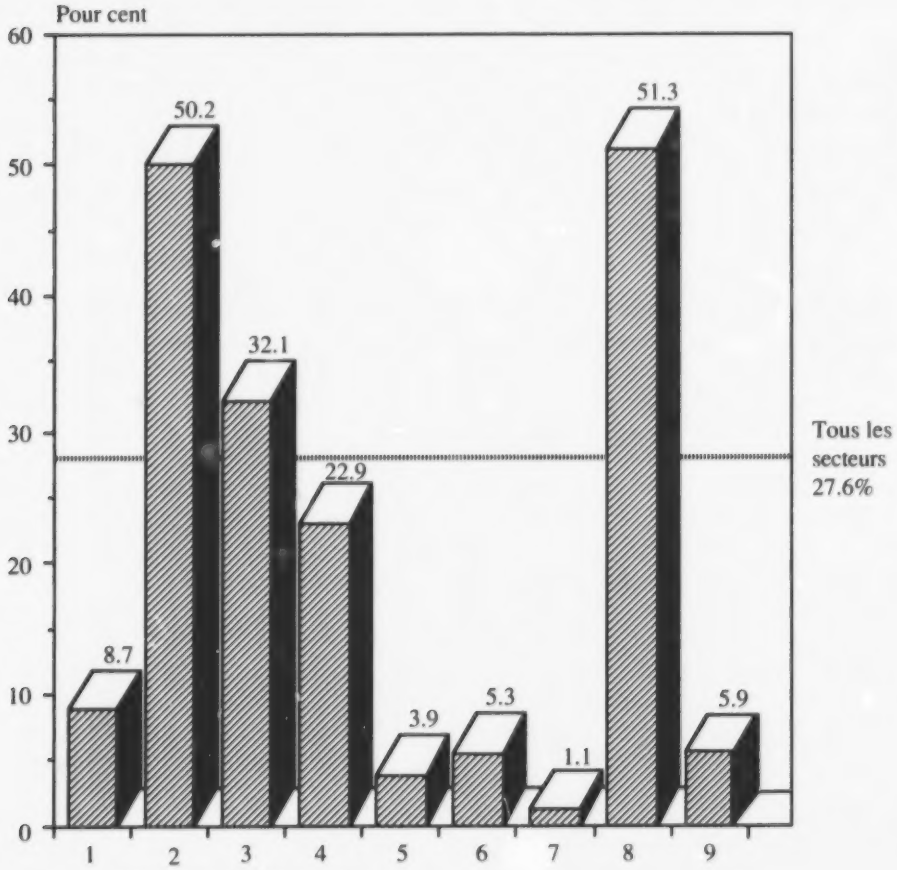
1- Agriculture, forêts et pêche
2- Mines
3- Pétrole et gaz
4- Fabrication
5- Construction
6- Commerce de gros
7- Commerce de détail
8- Finance, assurance et immobilier
9- Services

(1) Les données sont fondées sur diverses années choisies comme étant représentatives du profil des bénéfices et investissements.

Source: <<Réforme de l'impôt direct>>, graphique 2.3, page 14.

Graphique 2.2

Pourcentage du revenu non imposé des entreprises rentables, par secteur (1)



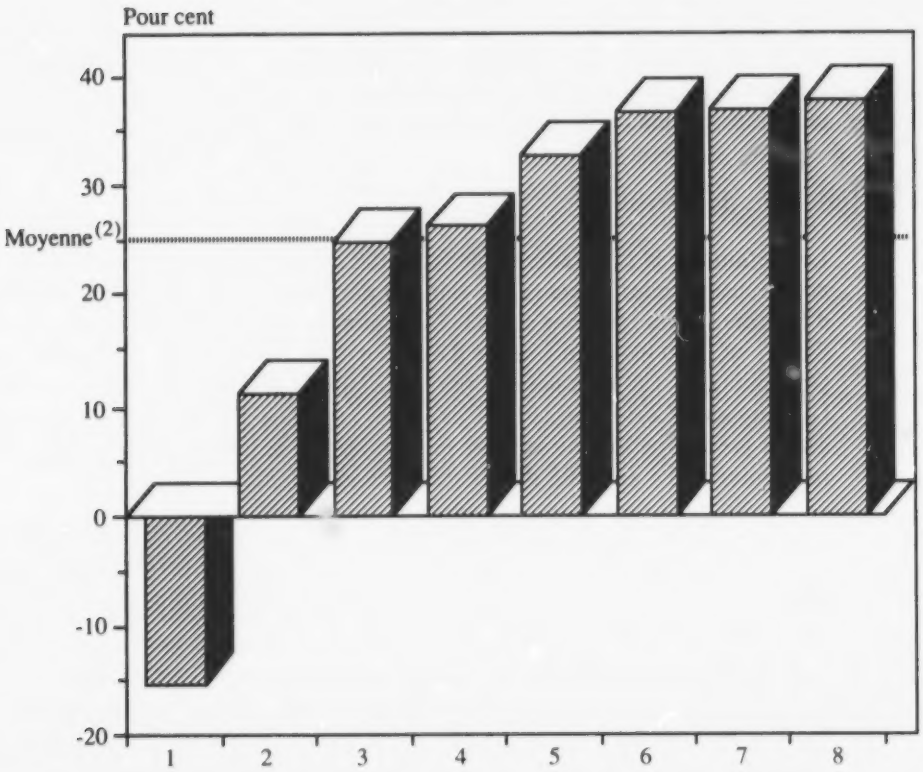
1 - Agriculture, forêts et pêche
2 - Mines
3 - Pétrole et gaz
4 - Fabrication
5 - Construction
6 - Commerce de gros
7 - Commerce de détail
8 - Finance, assurance et immobilier
9 - Services

(1) Les données sont fondées sur des moyennes de diverses années choisies comme étant représentatives du profil des bénéfices et investissements.

Source: <<Réforme de l'impôt direct>>, graphique 2.5, page 16.

Graphique 2.3

Taux d'imposition fédéral-provinciaux des nouveaux investissements des grandes entreprises, par secteur industriel[1]



1- Mines
2- Pétrole et gaz
3- Agriculture, forêts et pêche
4- Fabrication
5- Services
6- Construction
7- Commerce de détail
8- Commerce de gros

(1) Les taux provinciaux sont ceux en vigueur le 1er mai 1987.

(2) Ensemble du secteur non financier.

L'instauration de concessions fiscales particulières est devenue un phénomène qui tend à se perpétuer. Chaque nouvelle mesure à objet particulier a pour effet d'accroître les pressions en faveur de concessions fiscales analogues, de la part d'autres intérêts qui estiment avoir droit à un régime aussi favorable. Il en résulte une complexité accrue et des taux d'imposition plus élevés qu'il n'est nécessaire, afin de produire le volume visé de recettes.

Sur chacun de ces trois plans essentiels – équité du régime, effet du régime fiscal sur l'efficience économique, croissance et stabilité des recettes – le régime canadien d'impôt direct ne répond pas aux attentes légitimes des Canadiens.

En résumé, un régime d'impôt direct comportant des taux élevés que compense une mosaïque injuste d'encouragements spéciaux ne constitue pas le régime dont le Canada a besoin. Le Canada a besoin d'un régime complètement différent: des taux d'imposition moins élevés et une assiette fiscale plus large et plus équitable.

Taxe fédérale de vente

Les défauts de la taxe fédérale de vente ont été définis et documentés dans de nombreuses études au cours des cinq dernières décennies, de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) en 1940 jusqu'au Comité d'examen de la taxe fédérale de vente (Comité Goodman), en 1983, en passant par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) en 1966. Ces études ainsi que d'autres examens ont révélé de graves préoccupations au sujet de la structure de la taxe fédérale de vente et ont recommandé d'y apporter d'importants changements.

Le gouvernement estime qu'une taxe de vente équitable devrait rester l'un des piliers du régime fiscal et, en fait, recevoir un rôle plus important que dans un passé récent. Cependant, l'actuelle taxe de vente n'est manifestement plus adaptée. Elle doit être remplacée.

Le Canada a été le premier pays industriel à adopter une taxe sur les ventes des fabricants. Soixante ans plus tard, nous sommes le dernier pays à l'utiliser encore. Cette taxe souffre de vices fondamentaux. Des changements ponctuels ont été effectués au cours des années afin de régler les problèmes les plus urgents, mais les lacunes de cette taxe demeurent. Elle s'applique au prix de vente des fabricants. On admet en général qu'il s'agit là d'une assiette fiscale peu valable et instable. Elle entraîne une application arbitraire de la taxe selon les produits et selon les secteurs. Elle fausse les décisions de production et l'image que le consommateur se fait de la valeur de bien des articles qu'il achète.

L'assiette de l'actuelle taxe fédérale de vente est extrêmement étroite. Environ le tiers, seulement, de tous les biens et services achetés par les Canadiens est assujetti à cette taxe. Quarante pour cent du produit de la taxe de vente proviennent de quatre catégories de produits qui ne constituent que 15 pour cent de la consommation: les automobiles, les pièces d'automobiles, le tabac, l'alcool et les carburants. En raison de l'étroitesse de l'assiette, les taux de la taxe doivent être élevés afin de produire les recettes requises.

Près de la moitié du produit de la taxe fédérale de vente provient de la taxation des intrants utilisés par les entreprises. Cette taxation se traduit par un coût latent appréciable pour les entreprises faisant affaires au Canada, ce qui limite leur capacité de rivaliser efficacement avec la concurrence et d'accroître l'emploi. Il s'agit là d'un problème particulièrement grave, du fait que la combinaison de la taxe de vente et des impôts directs peut défavoriser nettement les producteurs canadiens par rapport à leurs concurrents étrangers, et faire perdre des investissements et des emplois au Canada.

Comme la taxe actuelle est généralement imposée au niveau du fabricant, le régime de taxe de vente confère également un avantage imprévu et non souhaitable aux produits importés qui concurrencent la production canadienne. Un fabricant canadien paie la taxe sur son prix de vente, lequel comprend généralement les frais de distribution, de publicité et de garantie, par exemple. Dans le cas des importations, ces frais supplémentaires sont généralement engagés par l'importateur canadien plutôt que par le fabricant étranger, de sorte qu'ils ne sont pas taxés. Les études révèlent que, en moyenne, les produits de fabrication intérieure sont assujettis à un taux effectif de taxe fédérale de vente supérieur d'un tiers au taux effectif de taxation des produits importés[2].

Bien que cette situation dure depuis un certain temps, les dommages qu'elle fait subir à l'économie canadienne deviennent de plus en plus graves dans le contexte commercial concurrentiel des années 80. Si nous voulons tirer tous les avantages de nouveaux accords commerciaux et rivaliser efficacement avec la concurrence sur les marchés mondiaux, nous avons besoin d'un régime de taxe de vente qui soit plus conforme aux défis concurrentiels qui nous attendent.

L'actuelle taxe fédérale de vente joue également au détriment du consommateur. En imposant une taxe cachée aux intrants des entreprises, elle augmente le prix à la consommation de nombreux produits qui ne sont pas directement taxés. Même pour les articles manufacturés qui sont directement taxés, le régime actuel entraîne un effet de pyramide au niveau du consommateur. Les marges de gros et de détail s'appliquent souvent à des prix qui comprennent déjà la taxe fédérale de vente. En raison des imperfections de cette dernière, les consommateurs paient des prix plus élevés qu'ils ne le feraient si les mêmes recettes en taxe fédérale étaient perçues au niveau du détail.

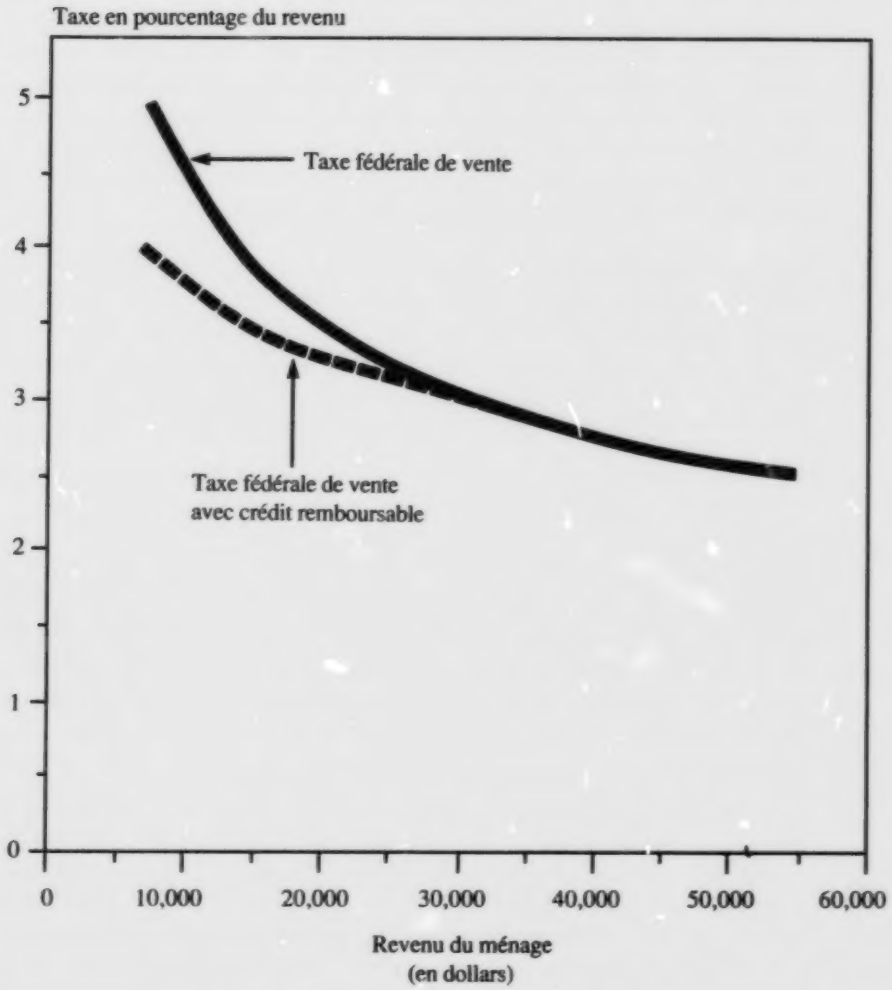
En raison de l'étroitesse de l'assiette de la taxe fédérale de vente et des désavantages concurrentiels qu'elle impose aux producteurs canadiens, les fabricants canadiens, au cours des années, ont exercé des pressions croissantes afin d'essayer, dans leurs rapports avec Revenu Canada, d'obtenir un semblant d'équité et d'équilibre concurrentiel. Chaque année, Revenu Canada publie maintenant plus de 22,000 décisions et interprétations sur l'application de la taxe. Des milliers de contribuables se prévalent des mécanismes spéciaux permis par Revenu Canada pour établir la valeur en fonction de laquelle ils établissent leurs paiements. Cela a contribué à atténuer certains des problèmes les plus délicats

---

[2] Voir le chapitre 2 du document sur la réforme de la taxe de vente.

Graphique 2.4

Incidence distributive de l'actuelle taxe fédérale de vente avec et sans crédit de taxe remboursable



Remarque: L'actuel crédit au titre de la taxe de vente est de $50 par adulte et de $25 par enfant, avec réduction de 5 cents pour chaque dollar de revenu au-delà de $15,000.

Source: <<Réforme de la taxe de vente>>, graphique 2.5, page 24.

d'équité concurrentielle sur le marché, mais cela a également rendu le régime actuel extrêmement complexe à administrer et, dans bien des cas, capricieux dans ses effets. Par conséquent, des produits concurrents ne sont pas soumis au même taux effectif de taxe fédérale de vente, en pourcentage du prix final à la consommation.

En raison de sa complexité et de sa structure légale archaïque, la taxe fédérale de vente fait l'objet de mesures croissantes d'évitement de la part des assujettis, et les jugements récents des tribunaux ont sérieusement remis en cause la capacité de Revenu Canada de se fonder sur les dispositions actuelles de la *Loi sur la taxe d'accise* pour prévenir l'évitement fiscal. Aussi est-il vraisemblable que les fabricants essaieront de plus en plus de limiter leur obligation fiscale. Il en résulterait une nouvelle érosion appréciable de l'assiette de la taxe. Cela réduirait encore plus l'application uniforme de la taxe et, donc, l'équité du régime.

Dernier élément et le plus important, le fardeau imposé par l'actuelle taxe fédérale de vente est réparti de manière inégale; les petits salariés paient généralement plus de taxes de vente en pourcentage de leur revenu que les personnes à revenu supérieur. Les gouvernements ont essayé de compenser ce phénomène en exonérant certains articles comme les vêtements, les chaussures, les aliments et les combustibles de chauffage. Cela n'a toutefois pas réduit le problème dans une mesure appréciable. Il en est uniquement résulté des taux de taxation plus élevés de tous les autres produits, y compris d'autres articles achetés par les petits salariés. Le crédit remboursable au titre de la taxe de vente instauré en 1986 vise à contribuer à régler ce problème. L'effet du crédit est illustré au graphique 2.4. Cependant, malgré l'innovation que constitue le crédit, ce problème fondamental de répartition ne peut être résolu que par une refonte complète du régime de taxe de vente et par son intégration avec le régime des impôts directs, au moyen d'un crédit remboursable et payé d'avance, sensiblement amélioré, au titre de la taxe de vente.

Les lacunes de la taxe de vente sont connues depuis des années, et cela fait des années que les gouvernements débattent de la meilleure façon de la remplacer par un régime amélioré. Il est maintenant temps de faire avancer les choses.

Conclusion

Les problèmes que pose notre fiscalité – tant directe qu'indirecte – n'ont rien de nouveau. Depuis une dizaine d'années, ils se sont aggravés au point de compromettre gravement les possibilités de croissance économique, de développement et de création d'emplois. Ils sapent de plus en plus la fondation d'équité sur laquelle doit reposer un régime fiscal satisfaisant. La réforme fiscale vise à améliorer notre régime de manière que les Canadiens bénéficient d'un régime plus équitable et plus compréhensible qui stimule l'initiative, renforce la croissance et crée des emplois.

3. Une approche globale

Depuis le début de son mandat, le gouvernement a pris des mesures pour améliorer la structure du régime fiscal. En septembre 1984, il a commencé à élaborer des options permettant de restructurer l'impôt direct des sociétés, de concevoir un impôt minimum sur le revenu et de réformer la taxe fédérale de vente. Il a cependant décidé de procéder aux réformes de manière progressive afin de ne pas créer une période d'incertitude susceptible de nuire au rendement de l'économie canadienne. Cette approche a été exposée dans le budget de mai 1985.

Conformément à cette approche, un certain nombre d'initiatives ont été prises afin d'améliorer l'équité du régime, de réduire les possibilités d'évitement fiscal, d'instaurer un cadre fiscal plus propice à la croissance et de faire progresser la réforme fiscale. Il convient de passer brièvement en revue ces mesures. Elles indiquent l'orientation suivie jusqu'ici et les progrès accomplis. Chose tout aussi importante, la nature et la fréquence de ces initiatives permettent d'apprécier les tensions dont le régime fiscal actuel fait l'objet depuis un certain temps.

Réforme graduelle: 1985-1986

Dans le budget de mai 1985, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures visant à réduire ou à éliminer des mesures préférentielles spéciales, notamment:

- la proposition d'un impôt minimum pour les particuliers à revenu élevé, qui est entré en vigueur à un taux fédéral-provincial de 25 pour cent au cours de l'année d'imposition 1986;
- l'élimination du fractionnement du revenu entre les membres d'une même famille par l'utilisation de prêts sans intérêt, afin de réduire les impôts;
- l'élimination du régime enregistré d'épargne-logement;
- la suppression des abris fiscaux faisant appel à des placements en yachts, en véhicules de loisirs et en biens du même genre;
- l'abolition du crédit d'impôt à la recherche scientifique, disposition spéciale qui avait fait l'objet de graves abus;
- des propositions de restructuration du régime d'impôt des sociétés; et
- une série de mesures contribuant à maintenir l'assiette de l'actuelle taxe fédérale de vente, qui se détériorait à cause de sa structure légale archaïque.

Après ce budget, des mesures ont été prises afin de:

- mettre fin aux opérations dites «sur mesure» dans le secteur pétrolier et gazier, par lesquelles les sociétés rentables transféraient un revenu provenant de ressources à d'autres sociétés ayant des pertes ou à des entités exonérées d'impôt afin d'éviter l'impôt;
- prévenir l'utilisation de fiducies pour commercialiser des titres émis de telle manière que le revenu et les gains en capital pour les investisseurs étaient distribués en franchise d'impôt;
- mettre fin à l'utilisation de sociétés de personnes, dans les prises de contrôle d'entreprises, afin d'accroître les déductions fiscales grâce aux règles dites de «majoration des sociétés»; et
- resserrer les règles de façon que les régimes de pension ne puissent échapper aux plafonds de placements en biens étrangers.

Dans le budget de février 1986, d'autres changements ont été adoptés afin d'éviter l'érosion de l'assiette fiscale et d'améliorer l'équité des impôts, notamment:

- de nouvelles règles limitant les demandes de crédits d'impôts et de pertes d'entreprise, pour les personnes investissant dans des sociétés en commandite, à la partie «à risque» de leurs placements;
- les dispositions visant à éliminer l'avantage fiscal des mécanismes de rémunération différée; et
- l'instauration d'un crédit remboursable au titre de la taxe de vente, en faveur des Canadiens à revenu modeste.

Le budget de février 1986 instaurait également un ensemble de mesures qui amorçaient la restructuration du régime d'impôt des sociétés, conformément aux principes exposés dans un document d'étude présenté en mai 1985. Ainsi, les crédits d'impôt à l'investissement ont été réduits dans certains cas et éliminés dans d'autres, tandis que la déduction relative aux stocks était supprimée. Ces mesures d'élargissement de l'assiette se sont accompagnées de réductions des taux d'imposition.

Depuis février 1986, le gouvernement a également pris des mesures pour:

- interdire les transferts exonérés d'impôt de dividendes entre sociétés dans le cas de certaines catégories d'actions privilégiées conçues de manière à transférer des pertes fiscales non utilisées à des sociétés rentables pour qu'elles puissent protéger leurs revenus de l'impôt;
- prévenir un certain nombre d'autres mécanismes visant à transférer des pertes et d'autres déductions fiscales de sociétés qui ne pouvaient les utiliser à des entreprises rentables qui pouvaient s'en servir pour réduire leur impôt;
- prévenir l'utilisation de fiducies commerciales pour éviter l'impôt d'une manière non prévue par la loi;

- corriger certaines des distorsions concurrentielles inhérentes à la taxe fédérale de vente en élargissant l'assiette de cette taxe et en déplaçant le point de taxation d'un nombre limité d'articles au niveau du gros.

Cette liste de mesures illustre les pressions constantes et intenses qui s'exercent sur le régime d'impôt direct et le régime de taxe de vente depuis quelques années, et les mesures que les pouvoirs publics ont dû prendre en réponse.

L'impératif que constitue le rétablissement de la prudence dans la gestion des finances publiques et la reprise en main de la dette publique, en augmentation rapide, a nécessité des augmentations de recettes qui ont également modifié l'équilibre entre les sources de recettes fiscales et mis en relief les problèmes structurels du régime fiscal. Bien que les efforts de réduction du déficit depuis 1984-85 aient porté principalement sur les compressions des dépenses de programmes, il a également fallu augmenter les impôts. Outre les mesures décrites précédemment, qui visaient à réduire ou à abolir des concessions fiscales ainsi qu'à éliminer des possibilités d'évitement, d'importantes initiatives prises pour accroître les recettes ont comporté des hausses des taux de la taxe de vente, une modification des dispositions d'indexation de l'impôt des particuliers et des surtaxes sur les particuliers et les sociétés.

Ces mesures ont contribué à ramener le produit global du régime fiscal, en proportion du Produit intérieur brut (PIB), à des niveaux plus représentatifs du début des années 70 et mieux adaptés à nos besoins financiers. Mais la hausse des taux d'imposition a aggravé les iniquités, les distorsions économiques et les incitatives à l'évitement fiscal, dont l'importance avait crû à mesure que les concessions fiscales spéciales devenaient plus répandues.

Facteurs motivant une approche globale

Alors qu'il devenait de plus en plus clair que le régime fiscal canadien n'accomplissait pas nombre de ses fonctions aussi bien qu'il aurait dû, il devenait évident que le processus de réforme évolutive et progressive qui avait été poursuivi devait être fortement accéléré. Il est également apparu pendant cette période que certains de nos principaux partenaires commerciaux, dont le régime fiscal présentait dans bien des cas les mêmes lacunes que celui du Canada, entreprenaient de réformer leur fiscalité de manière plus dynamique et globale, notamment en abaissant leurs taux d'imposition. Dans un monde de plus en plus interdépendant, il importe de ne pas laisser le régime fiscal canadien placer nos négociants, entreprises, investisseurs et personnes de haute compétence en situation désavantageuse par rapport à l'étranger.

De même, à mesure que les travaux progressaient sur les options de réforme de la taxe de vente et l'examen des programmes de transferts sociaux ainsi que des dispositions fiscales connexes, on s'apercevait que des changements appréciables dans l'un ou l'autre de ces domaines nécessitaient, pour être équitables, une intégration cohérente avec le régime d'impôt des particuliers.

Ces facteurs ont incité le gouvernement à réexaminer son approche progressive de la réforme fiscale de sorte que, en juillet 1986, le ministre des Finances annonçait l'intention du gouvernement de procéder le plus vite possible à une réforme globale de la fiscalité.

Une réforme globale offre la possibilité d'instaurer un régime fiscal entièrement intégré et cohérent sur le plan interne, qui établira un meilleur équilibre entre la taxe de vente, l'impôt des sociétés et celui des particuliers. Cette approche accroît les chances de mettre en oeuvre les changements importants qui s'imposent pour atteindre les objectifs économiques et sociaux des Canadiens en raison des possibilités qu'elle procure d'équilibrer les changements dans un domaine fiscal par des modifications dans d'autres domaines. Par exemple, une réforme globale de la fiscalité offre la possibilité d'accroître les impôts directs des sociétés pour contribuer à financer des réductions de l'impôt des particuliers.

La souplesse plus grande qu'offre une approche globale ne se limite pas aux changements dans les divers champs d'imposition; elle donne aussi plus de possibilités de changements dans chaque domaine. Une réforme globale permet d'abaisser les taux d'imposition en élargissant l'assiette des impôts. Des taux moins élevés compensent eux-mêmes les avantages particuliers réduits ou éliminés dans un souci d'élargissement de l'assiette. Ce genre d'équilibre est très payant. En permettant d'abaisser les taux d'imposition, il renforce les incitations et stimule l'efficience et la croissance économiques. Simultanément, des taux moins élevés réduisent les incitations à l'évitement fiscal et assurent à l'État les recettes plus stables et prévisibles dont il a besoin pour financer les services publics.

L'abaissement des taux d'imposition est un objectif essentiel de la réforme fiscale entreprise par le gouvernement. Une réforme globale donne la marge de manoeuvre nécessaire à la réalisation de cet objectif.

Pour établir un équilibre, il faut envisager la réforme fiscale comme un tout. Chaque changement apporté au régime fiscal touchera des millions de Canadiens – la plupart positivement, d'autres négativement. Il faudra absolument, alors que nous mettrons en place un régime fiscal amélioré, que les Canadiens ne perdent pas de vue l'orientation et les avantages d'ensemble en se concentrant sur des mesures particulières. Les avantages de la réforme fiscale doivent être évalués globalement – les changements apportés à un élément du régime peuvent être envisagés dans le contexte des modifications effectuées dans tous les autres domaines.

Une réforme de cette ampleur est une entreprise de taille. Elle influera sur tous les Canadiens aujourd'hui et pendant bien des années. Les changements apportés à l'impôt direct des sociétés et celui des particuliers sont importants, mais les deux régimes continueront d'être fondés sur des principes bien connus des Canadiens, des milieux d'affaires et des spécialistes de l'impôt. Le domaine où les changements seront les plus fondamentaux est celui de la taxe de vente, où l'on propose de remplacer la taxe actuelle par une taxe entièrement nouvelle, reposant sur des principes et un fonctionnement différents.

Le fait que le régime de taxe de vente sera entièrement nouveau dicte la manière dont il doit être mis en place. L'autocotisation par les contribuables est un principe fondamental du régime fiscal canadien. Par conséquent, pour assurer un passage sans à-coups au nouveau régime, les particuliers et les entreprises qui devront s'y conformer devraient avoir toute latitude pour se familiariser avec la taxe et mieux en comprendre le fonctionnement, avant qu'elle ne soit mise en oeuvre. Cela donnera également aux particuliers, aux spécialistes de l'impôt et aux représentants des grands secteurs économiques et sociaux le temps de travailler avec le gouvernement à la mise au point des détails d'application du nouveau régime.

Une taxe de vente entièrement nouvelle offre la possibilité d'étendre la portée de la réforme fiscale au-delà du niveau fédéral, afin de réaliser une réforme vraiment nationale. Une collaboration avec les provinces permettrait peut-être de regrouper les régimes provinciaux de taxe de vente avec celui du gouvernement fédéral en un régime national de taxe de vente. Cette possibilité et la nécessité de donner aux Canadiens le temps de s'adapter à une nouvelle taxe de vente imposent une mise en oeuvre mesurée de la réforme dans ce domaine.

Aussi le gouvernement a-t-il décidé d'effectuer une réforme globale de la fiscalité en deux étapes. Des changements seront apportés à l'impôt direct des particuliers et des sociétés à la première étape. Comme ils reposeront sur des principes connus, ils pourront être mis en oeuvre plus rapidement. Le gouvernement propose d'amorcer ces changements avec l'année d'imposition 1988. De plus, à cette étape, des modifications seront apportées à l'actuelle taxe de vente afin de prévenir l'évitement fiscal et d'élargir l'assiette de cette taxe. Les mesures provisoires touchant la taxe de vente renforceront l'observation du régime et atténueront certaines distorsions concurrentielles. En procurant des recettes supplémentaires, elles permettront aussi de procéder aux réductions d'impôt direct, à la première étape de la réforme fiscale, en conformité avec les principes de gestion financière du gouvernement. Parallèlement à ces mesures touchant la taxe de vente, l'actuel crédit remboursable au titre de cette dernière sera augmenté.

La réforme de la taxe de vente oblige de mettre en place un régime entièrement nouveau. Elle fera l'objet de la deuxième étape de la réforme fiscale et s'accompagnera d'une amélioration sensible du crédit remboursable au titre de la taxe de vente. Le seuil d'admissibilité au crédit sera relevé, ce qui bénéficiera à un plus grand nombre de Canadiens. Le crédit sera payé d'avance. Simultanément, les surtaxes actuelles de 3 pour cent sur les particuliers et les sociétés seront abolies et de nouvelles réductions de l'impôt des particuliers bénéficieront aux Canadiens à revenu moyen. La deuxième étape de la réforme fiscale sera mise en oeuvre après consultation des gouvernements provinciaux et des Canadiens intéressés, pour assurer la mise en place harmonieuse de la taxe multi-stades.

4. Propositions de réforme

Vue d'ensemble

Les grands axes des propositions de réforme sont les suivants:

Impôt direct des particuliers

- Les taux d'imposition seront abaissés.
- Le nombre de paliers d'imposition sera ramené de 10 à trois.
- Les exemptions personnelles et plusieurs déductions seront converties en crédits d'impôt. La valeur fiscale des crédits de base, de personne mariée, de personne âgée et d'invalidité sera sensiblement améliorée à cette occasion pour la majorité des Canadiens.
- L'assiette fiscale sera élargie grâce à une réduction ou une élimination de plusieurs déductions, notamment au titre des films, des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM), des repas et frais de représentation, des frais d'automobile et des dépenses pour bureau à domicile.
- L'exonération cumulative des gains en capital restera à son niveau de 1987, soit $100,000 ($500,000 pour les terres agricoles). Les actions des petites entreprises donneront droit à une exemption de $500,000 au 1er janvier 1988. La partie des gains en capital à inclure dans le revenu imposable sera majorée.

Impôt direct des sociétés

- Le taux statutaire d'imposition sera abaissé.
- Les taux de la déduction pour amortissement seront réduits de manière à élargir l'assiette de l'impôt et à être plus conformes à la dépréciation économique.
- Les dispositions fiscales spéciales relatives aux secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier seront modifiées afin d'être conformes aux règles comptables appliquées dans les états financiers.

- L'épuisement gagné sera éliminé, mais le mécanisme d'actions accréditives sera maintenu.
- Les déductions au titre des frais de repas et de représentation seront limitées.
- Les opérations de financement entreprises pour des raisons fiscales par des sociétés non imposables au moyen d'actions privilégiées seront limitées.
- La partie des gains en capital à inclure dans le revenu imposable sera majorée.

Taxe de vente

- Une taxe multi-stades ayant une assiette large et un taux moins élevé remplacera l'actuelle taxe fédérale de vente.
- On propose un crédit remboursable sensiblement amélioré au titre de la taxe de vente.

Ces propositions sont décrites dans la suite de ce chapitre. Elles sont exposées de façon plus détaillée dans les documents d'étude consacrés à la réforme de l'impôt direct et celle de la taxe de vente.

A. Propositions de réforme: première étape

Le renforcement des incitations générales par l'abaissement des taux de l'impôt direct est la pierre angulaire de la première étape de la réforme fiscale. L'élargissement de l'assiette des impôts directs des particuliers et des sociétés rend l'abaissement des taux possible. Les taux moins élevés sur une assiette plus large permettront d'obtenir une répartition plus équitable du fardeau fiscal et encourageront les activités productives en récompensant la réussite économique. La réduction des taux d'imposition, du nombre de paliers d'imposition et du nombre d'encouragements spéciaux ainsi que la conversion d'exemptions en crédits, rendront le régime fiscal plus équitable et intelligible, et favoriseront la croissance et le développement économiques.

1. Changements de l'impôt direct des particuliers

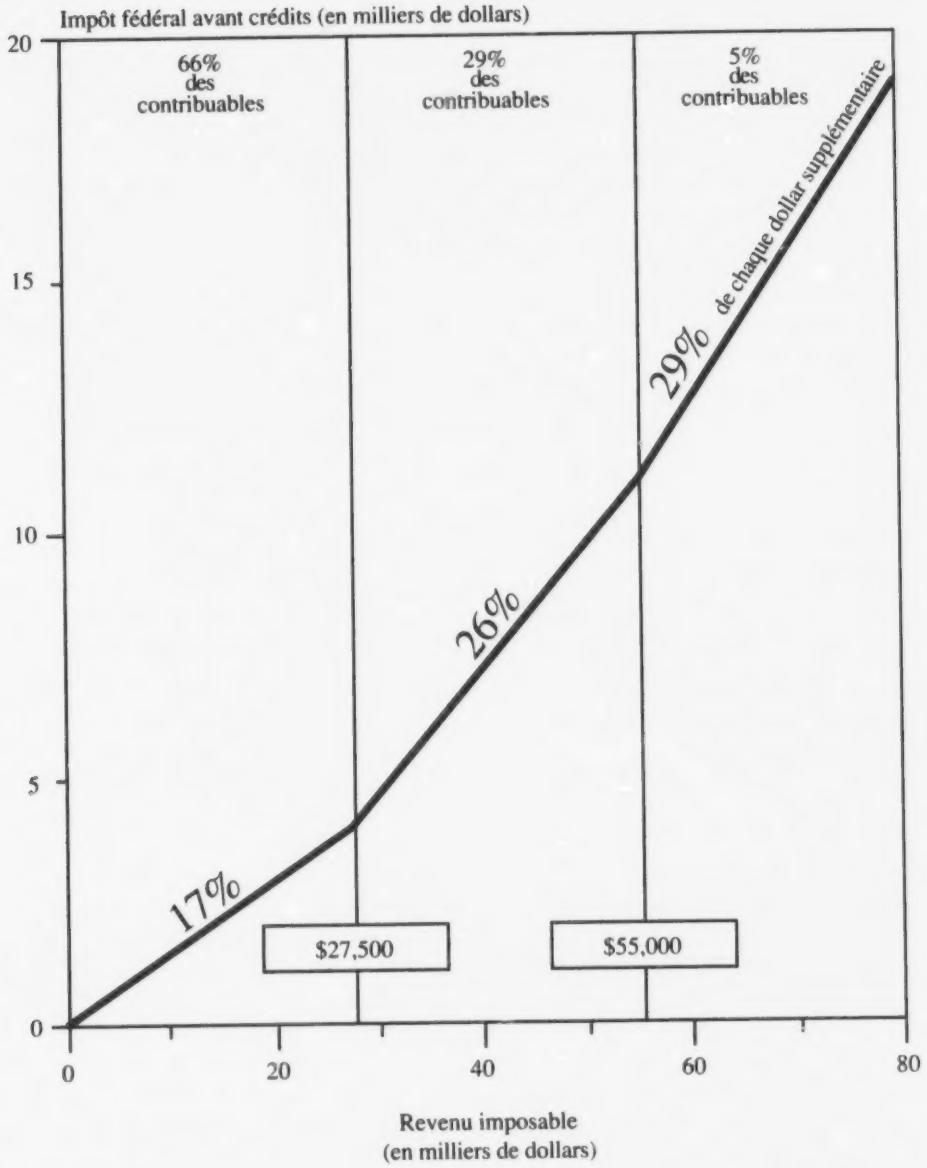
Le nombre de paliers d'imposition sera réduit et les taux abaissés.

Les taux d'imposition des particuliers augmentent actuellement par palier, au nombre de 10, pour atteindre 34 pour cent, le taux fédéral maximum, sur les revenus imposables dépassant $63,347. Les taux combinés fédéraux-provinciaux sont supérieurs d'à peu près la moitié. À partir de 1988, les 10 paliers d'impôt fédéral seront ramenés à trois et les taux seront abaissés. La nouvelle structure des taux de l'impôt fédéral sera la suivante:

- 17 pour cent jusqu'à $27,500 de revenu imposable,
- 26 pour cent sur les $27,500 suivants de revenu imposable, et

Graphique 4.1

Impôt fédéral sur le revenu selon la nouvelle structure de taux



Source: <<Réforme de l'impôt direct>>, graphique 3.1, page 18.

- 29 pour cent sur le revenu imposable dépassant $55,000.

Les taux moins élevés permettront aux Canadiens de garder une plus forte proportion de chaque dollar supplémentaire gagné. Environ 850,000 contribuables à revenu modeste, dont la plupart sont actuellement assujettis à des taux marginaux d'imposition de 6 et de 16 pour cent, ne paieront plus d'impôt fédéral sur le revenu. Environ 66 pour cent des contribuables seront imposés au palier le plus bas, 29 pour cent au palier des 26 pour cent et 5 pour cent au palier des 29 pour cent (graphique 4.1).

Les autres changements proposés de la structure de l'impôt direct, notamment la conversion des exemptions et de certaines réductions en crédits d'impôt, font que le revenu imposable tel que défini dans le régime antérieur à la réforme, n'est pas directement comparable à ce qu'il est dans le régime réformé.

Tous ces changements auront pour effet global de renforcer la progressivité de l'impôt direct des particuliers, malgré la diminution du nombre de taux d'imposition (tableau 4.1).

Comme les taux d'imposition et le nombre de paliers d'imposition seront réduits et que la différence entre le taux marginal le plus élevé et le taux le moins élevé sera ramenée à 12 points, les contribuables dont les revenus accusent de fortes fluctuations d'une année à l'autre ne paieront pas des impôts sensiblement

Tableau 4.1

Répartition de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers par catégorie de revenu, 1988

Revenu	Proportion des déclarants	Proportion de l'impôt fédéral payable	
		Avant réforme fiscale	Après réforme fiscale
($000)	(%)	(pour cent)	
Moins 15	46.7[1]	1.6	1.3
15-30	28.7	25.2	24.0
30-50	18.2	38.3	38.5
50-100	5.5	22.8	23.8
100 et plus	0.8	12.1	12.4
Total	100.0	100.0	100.0

Remarque: Voir «Réforme de l'impôt direct», tableau 4.4, page 49.

[1] Comprend un grand nombre de particuliers non imposables, mais qui produisent des déclarations d'impôt pour recevoir des crédits remboursables ou remboursements d'impôt retenu à la source. Ainsi, bon nombre de déclarants de ce groupe ne reçoivent aucun remboursement ou un remboursement net.

différents, à terme, de ceux des personnes dont le revenu est plus stable. Pour cette raison, les dispositions d'étalement du revenu et de moyenne sur cinq ans ne sont plus aussi nécessaires dans le régime réformé; on propose de les éliminer afin de simplifier le régime fiscal.

La surtaxe de 3 pour cent sera éliminée quand la nouvelle taxe de vente sera mise en oeuvre.

Conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt.

Le régime fiscal actuel tient compte de la situation particulière des contribuables en prévoyant, outre l'exemption personnelle de base, des exemptions au titre du conjoint, des enfants à charge, des personnes à charge infirmes, des personnes âgées, ainsi qu'une déduction spéciale pour invalidité. Le tableau 4.2 présente la valeur projetée de ces exemptions en 1988.

Les exemptions sont actuellement déduites du revenu avant le calcul de l'impôt. L'économie d'impôt qu'elles procurent aux contribuables dépend donc du palier d'imposition de ceux-ci, augmentant en même temps que le revenu. Par exemple, dans le régime actuel, $1,000 d'exemption représente une économie d'impôt fédéral de $60 pour une personne imposée au taux le plus bas et de $340 pour une personne imposée au taux le plus élevé, compte non tenu des surtaxes.

Il est plus juste d'assurer la même économie d'impôt à tous les contribuables placés dans une situation identique, sans égard à leur revenu. C'est ce qu'on fera en convertissant les exemptions personnelles et la déduction pour invalidité en crédit d'impôt. Ces crédits seront déduits directement de l'impôt à payer plutôt que du revenu. Le tableau 4.2 présente les valeurs des crédits proposés pour l'année d'imposition 1988.

Les sommes figurant dans ce tableau n'indiquent que la valeur **fédérale** des crédits. À l'exception du Québec, toutes les provinces et les territoires calculent leur impôt personnel en pourcentage de l'impôt fédéral de base. Dans ce cas, la valeur des crédits sera supérieure, en fonction des taux d'imposition applicables dans ces juridictions.

Pour les personnes dont le revenu imposable est inférieur à $27,500, le crédit personnel fédéral de base de $1,020 représente une hausse très appréciable par rapport aux $725 – l'exemption de $4,270 au taux fédéral de 17 pour cent. Il est légèrement inférieur à l'économie d'impôt offerte par une exemption aux personnes imposées aux nouveaux paliers de 26 et de 29 pour cent, et nettement moins élevé que l'économie d'impôt de $1,450 que l'exemption actuelle procure à un contribuable imposé au taux maximal de 34 pour cent dans le régime antérieur à la réforme. Par conséquent, la conversion de cette exemption en crédit contribue sensiblement à accroître la progressivité de l'impôt direct des particuliers.

La hausse du crédit personnel de base contribue sensiblement à réduire l'impôt des contribuables à revenu modeste et constitue la principale raison pour laquelle 850,000 personnes ne paieront plus d'impôt fédéral sur le revenu. L'amélioration

Tableau 4.2

Conversion des exemptions personnelles en crédits

Exemptions	Montant estimatif de l'exemption en 1988	Valeur en impôt fédéral de l'exemption[1] pour un contribuable ayant un revenu de		Valeur en impôt fédéral du crédit d'impôt fédéral proposé[2]	Valeur féd.-prov. approx. du crédit d'impôt[3]
		$20,000	$100,000		
De base	4,270	725	1,240	1,020	1,580
De personne mariée	3,740	635	1,085	850	1,315
Équivalent de la précédente pour:					
Personnes à charge de moins de 18 ans et autres admissibles de 18 ans ou plus[4]	3,740	635	1,085	850	1,315
Personnes à charge					
Personnes à charge de moins de 18 ans	308[5]	65	115	65	100
Infirmes à charge de 18 ans ou plus	1,470	250	425	250	390
Autres à charge de 18 ans ou plus	1,000	170	290	Néant	Néant
De personne âgées (65 ans et plus)	2,670	455	775	550	850
D'invalidité	2,920	495	845	550	850

[1] L'économie d'impôt fédéral provenant de l'exemption est calculée d'après la structutre de taux après la réforme, comme étant l'exemption multipliée par le taux marginal d'imposition applicable aux particuliers ayant un revenu de $20,000 et $100,000 qui demandent les déductions habituelles.

[2] Les crédits d'impôt et les tranches d'imposition seront indexés sur la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation au-delà de 3 pour cent à compter de l'année d'imposition 1989.

[3] Pour un taux moyen d'impôt fédéral-provincial présumé égal à 55 pour cent de l'impôt fédéral de base.

[4] Les personnes à charge admissibles seront soit des personnes à charge de moins de 18 ans et liées au contribuable, ou des parents ou grands-parents de celui-ci ou toute autre personne lui étant liée et infirme.

[5] La valeur de cette exemption sera ramenée au niveau des allocations familiales à partir de 1989. Le nouveau crédit a été fixé à un niveau égal à 17 pour cent du montant estimatif de l'allocation familiale payable en 1988. Le montant figurant dans le tableau est la valeur estimative des allocations familiales en 1988.

Source: «Réforme de l'impôt direct», page 76.

du crédit compense aussi dans une mesure importante l'effet, pour les contribuables à revenu modeste, de l'élimination de la déduction pour revenu de placement et la déduction générale pour frais liés à un emploi.

L'exemption de personne mariée sera également remplacée par un crédit. Ce crédit de $850 a une valeur très supérieure à l'économie d'impôt de $635 fournie par l'exemption actuelle aux contribuables imposés à 17 pour cent. Dans le régime actuel, lorsqu'un conjoint qui était déclaré comme personne à charge aux fins de l'impôt entre sur le marché du travail, la première tranche de $4,270 de revenu qu'il gagne est taxée en fait au taux marginal du conjoint qui subvenait à ses besoins. La conversion de l'exemption de personne mariée en crédit élimine cet obstacle à la participation à la vie active.

Un crédit de $850 remplacera également l'actuelle exemption équivalente à l'exemption de personne mariée, mais il ne pourrait être réclamé qu'à l'égard d'un parent ou grand-parent du contribuable, d'une personne liée au contribuable qui est infirme ou d'une personne à charge de moins de 18 ans. Cette dernière prescription est conforme à l'élimination de l'exemption au titre des enfants à charge de 18 ans et plus et tient compte du fait que la majorité est désormais atteinte à 18 ans.

L'exemption pour personnes infirmes à charge sera convertie en un crédit de $250, ce qui est à peu près égal à la valeur fiscale de l'exemption actuelle pour les personnes imposées à 17 pour cent.

L'exemption relative aux enfants à charge de moins de 18 ans sera convertie en un crédit de $65, somme qui représente 17 pour cent de la valeur estimative de l'allocation familiale en 1988. Cela signifie que les allocations familiales seront en fait exonérées d'impôt pour les personnes dont le revenu imposable va jusqu'à $27,500. On ne propose pas de modifier l'actuel crédit d'impôt remboursable au titre des enfants. Étant donné que le régime fiscal des frais de garde d'enfants sera étudié dans le contexte de la politique des services de garde, aucune modification de la déduction actuelle au titre des frais de garde d'enfants n'est proposée pour le moment.

L'exemption de personne âgée sera transformée en un crédit de $550. Cette somme représente une amélioration appréciable par rapport à l'économie d'impôt de $455 que l'exemption actuelle offrirait à la grande majorité des personnes âgées, imposées au nouveau palier de 17 pour cent. Ce crédit sera transférable au conjoint du contribuable dans la mesure où celui-ci ne peut l'utiliser. La conversion de cette déduction en crédit présentant une valeur supérieure pour les contribuables à revenu modeste permet de faire bénéficier de cette mesure les personnes âgées qui en ont le plus besoin. Cela contribue à expliquer le fait que neuf ménages âgés sur 10 verront leur impôt réduit par la réforme fiscale.

La déduction pour invalidité sera elle aussi convertie en un crédit de $550. La définition élargie de l'invalidité instituée en 1986 continuera de s'appliquer, et le crédit sera transférable au conjoint du contribuable ou à un parent ou grand-parent qui subvient à ses besoins, dans la mesure où le contribuable ne peut l'utiliser.

La conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt représente une étape importante dans l'amélioration de l'équité du régime fiscal. Les crédits rendent ce dernier plus compréhensible. La conversion des exemptions en crédits d'impôt accroît les ressources consacrées aux personnes nécessiteuses et réduit la valeur après impôt des avantages pour les Canadiens à revenu supérieur. Le recours accru aux crédits d'impôt représente un important élément sur lequel on pourra s'appuyer à l'avenir pour améliorer et même orienter l'aide en faveur des Canadiens dans le besoin.

Autres déductions converties en crédits d'impôt

Un certain nombre d'autres déductions seront converties en crédits d'impôt de 17 pour cent. Elles sont énumérées au tableau 4.3. Cette conversion au taux de 17 pour cent n'aura aucun effet sur les contribuables dont le revenu imposable est inférieur à $27,500, puisqu'ils seront imposés à 17 pour cent. Elle réduira cependant l'économie d'impôt procurée par les déductions aux personnes dont le revenu imposable dépasse $27,500. Par conséquent, elle élargira l'assiette de l'impôt et rendra l'impôt direct des particuliers plus équitable.

Déduction pour revenu de pension: La première tranche de $1,000 de revenu de pension admissible est actuellement déductible dans le calcul du revenu imposable. On orientera davantage cette mesure en faveur des pensionnés à revenu modeste en convertissant la déduction en un crédit de 17 pour cent, jusqu'à $1,000 de revenu de pension admissible. Le crédit maximum sera donc de $170. Il sera transférable au conjoint du contribuable dans la mesure où celui-ci ne peut l'utiliser.

Déduction pour frais de scolarité et pour études: Un nouveau crédit d'impôt de 17 pour cent remplacera l'actuelle déduction pour frais de scolarité postsecondaire, et un crédit de $10 par mois remplacera la déduction de $50 par mois au titre des études. Les étudiants pourront réclamer un crédit de 17 pour cent des frais de scolarité postsecondaire payés, sans restrictions. Souvent, cependant, les étudiants n'auront pas d'impôt exigible suffisant pour utiliser entièrement ce crédit. Dans le régime actuel, les déductions non utilisées au titre des frais de scolarité ne sont pas transférables. Une nouvelle caractéristique importante permettra de transférer la partie inutilisée des premiers $600 de crédits pour frais de scolarité et études au conjoint ou à un parent ou grand-parent qui subvient aux besoins de l'étudiant.

Déduction pour frais médicaux: Les dépenses médicales non assurées sont actuellement déductibles dans le calcul du revenu imposable dans la mesure où elles dépassent 3 pour cent du revenu net. Cette déduction sera elle aussi convertie en un crédit de 17 pour cent de manière à accorder un allégement fiscal équivalent à tous les contribuables, peu importe leur revenu.

Dons de charité: Les contribuables peuvent actuellement demander une déduction pour dons de charité. Cette déduction sera convertie en un crédit à deux niveaux, de 17 pour cent des dons annuels jusqu'à $250 et de 29 pour cent au-dessus de ce montant. On maintiendra ainsi les encouragements appréciables aux dons de charité. Simultanément, on rendra le régime plus équitable en basant l'aide fiscale sur le montant des dons, peu importe le revenu du donateur.

Tableau 4.3

Autres déductions converties en crédits

Déduction	Régime actuel	Crédit fédéral proposé
Revenu de pension	Revenu de pension admissible déductible jusqu'à $1,000. Déduction inutilisée transférable au conjoint.	17% du revenu de pension admissible à concurrence de $170. Crédit inutilisé transférable au conjoint.
Frais de scolarité	Déductibles par l'étudiant; non transférables.	17% pour frais d'enseignement postsecondaire; transférable jusqu'à $600 au conjoint, parent ou grand-parent subvenant aux besoins de l'étudiant.
Frais d'études	Déduction de $50 par mois pour chaque mois fréquenté à temps plein.	$10 par mois pour chaque mois fréquenté à temps plein; transférable dans les limites de $600 au titre de frais de scolarité.
Frais médicaux	Déduction pour frais médicaux non assurés dépassant 3% du revenu net.	17% des frais médicaux non assurés dépassant 3% du revenu net.
Dons de charité	Entièrement déductibles à concurrence de 20% du revenu net.	17% pour premiers $250 par an; 29% pour l'excédent des dons à concurrence de 20% du revenu net.
Cotisations aux RPC/RRQ et à l'assurance-chômage (part de l'employé)	Déductibles	Crédit à 17%.

Source: «Réforme de l'impôt direct», chapitre 5, pages 77 à 83.

Cotisations aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RRQ) et primes d'assurance-chômage: Ces paiements d'assurance sociale sont actuellement déductibles dans le calcul du revenu net, de sorte que les cotisations nettes après impôt sont beaucoup plus faibles pour une personne à revenu élevé que pour une autre dont les gains sont plus faibles. Afin d'améliorer l'équité du régime, on propose de convertir la déduction en un crédit égal à 17 pour cent des cotisations de RPC/RRQ et des primes d'assurance-chômage versées par les salariés. La partie patronale de ces paiements continuera d'être considérée comme une dépense d'entreprise, restant donc déductible au même titre que les autres frais d'entreprise.

Crédit remboursable au titre de la taxe de vente

À la première étape de la réforme fiscale, le crédit remboursable au titre de la taxe de vente, versé en fonction du revenu, sera augmenté à partir de 1988. Le crédit est actuellement de $50 par adulte et de $25 par enfant de moins de 18 ans, payable intégralement jusqu'à $15,000 de revenu familial net et réduit de 5 pour cent du revenu familial net dépassant ce niveau. Ce crédit sera augmenté de $20 par adulte et de $10 par enfant et sera réduit de 5 pour cent du revenu familial net au-dessus de $16,000.

Réduction ou élimination d'un certain nombre de déductions

La nouvelle structure des taux, combinée à la conversion des déductions et exemptions en crédits d'impôt, contribue beaucoup à améliorer l'équité fondamentale et l'intelligibilité de l'impôt direct des particuliers.

Pour fournir les ressources nécessaires au financement des réductions appréciables de taux qui viennent d'être décrites, il faut élargir l'assiette de l'impôt. Cet élargissement est réalisé de manière à traiter plus équitablement des personnes placées dans la même situation économique.

Gains en capital: L'exonération globale des gains en capital des particuliers joue un rôle important en offrant un encouragement général à l'esprit de risque et d'entreprise ainsi qu'au développement de petites entreprises et d'exploitations agricoles productives. L'exonération cumulative de $500,000 sera maintenue pour les gains en capital sur des terres agricoles. Les actions de petites entreprises seront admissibles à l'exonération de $500,000 à compter de 1988. Cependant, la réduction proposée des taux d'imposition offrira un encouragement général à l'épargne et à l'investissement. Aussi convient-il de limiter l'exonération globale des gains en capital sur d'autres biens à $100,000, plafond actuellement applicable à l'année d'imposition 1987. Pour réduire les possibilités d'abri fiscal et mieux faire correspondre les déductions et les revenus imposables, on ne permettra aux particuliers de se prévaloir d'une exonération de gains en capital que dans la mesure où les gains dépassent les pertes nettes cumulatives sur placements après 1987.

Le taux d'inclusion, c'est-à-dire la proportion imposable des gains en capital d'une personne, sera porté du taux actuel de 50 pour cent à 66 2/3 pour cent en 1988 et à 75 pour cent en 1990. Cela portera le taux effectif maximal de l'impôt fédéral sur les gains en capital qui dépassent l'exonération cumulative de 17 pour cent, le taux actuel, à environ 19 pour cent en 1988 et 22 pour cent en 1990.

Crédit d'impôt pour dividendes: Le crédit d'impôt pour dividendes sera réduit pour tenir compte de l'abaissement des taux d'imposition des sociétés et maintenir l'intégration actuelle entre les régimes d'impôt direct des particuliers et des sociétés. Le crédit fédéral-provincial combiné sera ramené de 33 1/3 pour cent à 25 pour cent des dividendes en espèces reçus de sociétés canadiennes imposables. En conséquence, des changements corrélatifs seront apportés au mécanisme d'interprétation de l'impôt des sociétés privées et de leurs actionnaires.

Déduction pour revenu d'intérêt et de dividendes: Cette disposition qui permet de déduire jusqu'à $1,000 de revenu d'intérêt et de dividendes a été instituée à une époque d'inflation rapide et de taux élevés d'imposition, afin de tenir compte de manière approximative de l'impôt à payer sur la partie inflationniste des intérêts et des dividendes. Cette déduction sera éliminée en 1988. La hausse du crédit personnel de base fait plus que compenser l'effet de ce changement sur les Canadiens à revenu modeste, y compris les nombreuses personnes âgées.

Régime de l'épargne-retraite: Pour encourager les particuliers à pourvoir à leur propre retraite, on maintiendra les changements structurels du régime fiscal des cotisations aux régimes enregistrés de pension (REP) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) qui avaient été annoncés le 9 octobre 1986. Ces changements assureront un accès plus égal à l'aide fiscale, pour des particuliers employant des mécanismes d'épargne différents. Ils donnent également aux particuliers la marge de manoeuvre requise pour étaler leur épargne-retraite sur plusieurs années sans perdre les bénéfices de l'aide fiscale.

La mise en oeuvre progressive des nouveaux plafonds de REER et de REP sera ralentie de manière à contribuer à l'élargissement de l'assiette fiscale. La mise en place du nouveau régime sera retardée d'un an et le relèvement des plafonds, appliqué plus lentement, de manière que le plafond maximum de $15,500 soit atteint en 1994 (au lieu de 1990) pour des régimes d'employeurs à cotisations définies et en 1995 (plutôt qu'en 1991) pour les REER.

Au cours des années ultérieures, le plafond de $15,500 sera indexé sur les variations du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension du Régime de pensions du Canada.

Ces changements auront pour conséquence que, lorsqu'ils seront entièrement en vigueur, une aide fiscale sera offerte sans réduction sur des gains ouvrant droit à pension ne dépassant pas 2 1/2 fois le salaire moyen dans l'industrie, plutôt que trois fois le salaire moyen dans l'industrie, niveau qui aurait été atteint en 1990 d'après les changements annoncés l'automne dernier.

Frais d'automobile: Une déduction fiscale intégrale restera permise au titre des automobiles qui sont utilisées en totalité, ou presque, à des fins d'entreprise. Cependant, le coût d'une automobile ne donnera droit à une déduction pour amortissement que sur la partie ne dépassant pas $20,000, des limitations correspondantes s'appliquant à la déduction des dépenses de crédit-bail et des frais de financement.

Pour que les déductions fiscales correspondent mieux au coût supplémentaire subi lorsqu'une automobile particulière ne sert pas en totalité, ou presque, à des fins d'entreprise, on réduira la déduction permise au titre de l'amortissement et des frais de financement, et seul le supplément de coût d'une assurance commerciale et des frais d'immatriculation sera déductible.

Frais de repas et de représentation: Les frais de repas et de représentation ne seront déductibles qu'à 80 pour cent, compte tenu du fait que ces dépenses apportent un certain avantage personnel au bénéficiaire.

Frais d'un bureau à domicile: Les frais d'un bureau à domicile ne seront déductibles que dans le cas d'un bureau maintenu au lieu d'affaires principal du contribuable ou servant régulièrement à rencontrer des clients ou des patients. Les frais ne pourront être déduits qu'à concurrence du revenu tiré de l'activité en question.

Frais liés à un emploi: Comme le crédit personnel de base a été sensiblement amélioré, la déduction de $500 pour frais liés à un emploi sera éliminée.

Les musiciens salariés pourront réclamer une déduction au titre de l'amortissement des instruments de musique qu'ils sont tenus de fournir dans le cadre de leur contrat d'emploi, à concurrence du revenu tiré de ce dernier.

Autres déductions: Le taux de déduction pour amortissement (DPA) des productions cinématographiques canadiennes portant visa sera ramené de 100 pour cent à 30 pour cent. Cependant, les investisseurs pourront déduire entièrement le coût d'un film, sans que la règle de la demi-année ne s'applique, à concurrence du revenu qu'ils tirent de tous les films au cours d'une année. Ces changements maintiendront un régime fiscal favorable à l'industrie cinématographique canadienne, tout en réduisant la possibilité de protéger d'autres revenus de l'impôt.

Les dispositions spéciales de DPA qui s'appliquent aux immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) ne seront plus disponibles dans le cas des IRLM acquis après le 17 juin 1987 et prendront fin après l'année d'imposition 1990 pour les biens déjà détenus par le contribuable.

Régime fiscal des agriculteurs: On propose de modifier le régime fiscal des revenus agricoles. Ces changements ne modifieront pas la situation fiscale des agriculteurs à plein temps qui ont un revenu agricole positif, en comptabilité de caisse.

En premier lieu, les pertes agricoles déductibles des revenus d'origine non agricole seront ramenées à la perte calculée selon une comptabilité d'exercice simplifiée.

Ce changement vise à empêcher les particuliers ayant des revenus élevés d'une source autre que l'agriculture d'éviter l'impôt. Pour les exploitations agricoles déficitaires, les nouvelles règles assurent que les pertes fiscales correspondent davantage aux pertes économiques du contribuable.

Le deuxième changement propose des critères clairs et faciles à comprendre afin de déterminer si les pertes agricoles doivent être déductibles des autres sources de revenu, et dans quelle mesure. Les nouvelles règles permettront la déduction intégrale des pertes agricoles (mesurées en comptabilité d'exercice simplifiée) des autres revenus si les revenus agricoles bruts du particulier ont dépassé le revenu net tiré de toutes les autres sources au cours d'au moins trois des sept dernières années, l'année en cours comprise. Si ce critère n'est pas satisfait, les pertes pourront être déduites jusqu'à $15,000 pendant l'année en cours, le reste étant reporté aux années futures. Il s'agit là d'une augmentation appréciable par rapport au plafond de $5,000 qui s'applique actuellement aux pertes agricoles restreintes.

Le troisième changement fournira des critères plus clairs afin de distinguer les exploitations agricoles exploitées à titre de passe-temps et celles qui présentent une expectative raisonnable de profit.

Les nouvelles règles fournissent des lignes directrices objectives pour obtenir le statut fiscal d'agriculteur à plein temps. Grâce à ces nouvelles dispositions, la plupart des agriculteurs ayant subi une perte sauront, lorsqu'ils produiront leur déclaration, si leurs pertes agricoles seront déductibles en tout ou en partie de leurs autres sources de revenu.

De nouvelles règles applicables aux exploitations agricoles en démarrage tiendront compte des besoins particuliers des agriculteurs débutants.

Ces changements, et les règles transitoires correspondantes, sont décrits en détail au chapitre 5 du document d'étude sur la réforme de l'impôt direct.

Le régime fiscal proposé des revenus agricoles diffère considérablement des règles subjectives qui s'appliquent à l'heure actuelle pour déterminer si une exploitation agricole est une entreprise et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'une entreprise à plein temps ou à temps partiel qui ne donne le droit qu'à une déduction partielle des pertes. Les règles existantes sont difficiles aussi bien à observer qu'à appliquer. Les propositions de réforme fiscale amélioreront le régime actuel tout en permettant aux agriculteurs qui ont des revenus agricoles positifs à continuer de bénéficier de la comptabilité de caisse aux fins de l'impôt.

2. Effets sur les particuliers et les ménages

Ces changements de l'impôt direct des particuliers réalisent trois grands objectifs:

- Ils réduisent les obligations fiscales de 8.9 millions de ménages.
- Ils permettent à environ 850,000 Canadiens à revenu modeste de ne plus avoir d'impôt fédéral à payer.

- Ils réduisent les variations du régime fiscal pour des personnes placées dans la même situation économique.

Ces changements réduiront le produit de l'impôt fédéral des particuliers de $11 milliards au cours des cinq prochaines années.

Le tableau 4.4 résume l'effet global de la réforme fiscale sur les ménages canadiens.[3]

Tableau 4.4

Effet global de la réforme fiscale sur les ménages

Variation moyenne de l'impôt fédéral-provincial sur le revenu des particuliers due à la réforme fiscale, 1988

Revenu	Nombre de ménages touchés	Variation moyenne	Variation en pourcentage de l'impôt	Variation en pourcentage du revenu
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Moins de 15	2,860	−90	−15.5	−0.8
15-30	3,310	−320	−10.2	−1.4
30-50	2,575	−310	−4.1	−0.8
50-100	1,740	−395	−2.6	−0.6
100 et plus	235	−1,615	−3.2	−1.0
Total	10,720	−295	−4.5	−0.9

Source: «Réforme de l'impôt direct», tableau 4.2, page 33.

La réforme de l'impôt direct des particuliers abaisse les impôts dans toutes les catégories de revenu. L'économie moyenne d'impôt fédéral-provincial s'élève a $295 par ménage touché. Elle augmente en termes nominaux lorsque le revenu s'élève, mais l'économie d'impôt réalisée par les groupes à revenu faible ou moyen représente une plus forte réduction en pourcentage que pour les contribuables à revenu supérieur.

Pour 8.9 millions de ménages – plus de 80 pour cent du total – la réforme fiscale se traduira par une baisse d'impôt. La réduction moyenne d'impôt par ménage dont les impôts diminuent est d'environ $475. Pour ces Canadiens, les avantages procurés par l'abaissement des taux d'imposition et la conversion des exemptions personnelles en crédits d'impôt dépassent, de loin, les réductions de concessions fiscales. En dessous de $15,000 de revenu, près de neuf ménages touchés sur dix paieront moins d'impôt.

[3] Pour obtenir une analyse de l'incidence de la réforme fiscale sur les divers types de déclarants et de ménages, consulter «Réforme de l'impôt direct», aux pages 55 à 70.

Le tableau 4.5 met en opposition le nombre des ménages dont les impôts diminueront grâce à la réforme fiscale et ceux dont l'impôt augmentera. Environ 1.5 million de ménages verront leur impôt personnel augmenter – de $665 en moyenne. Des restrictions à l'utilisation de l'exemption cumulative des gains en capital, des réductions d'abris fiscaux et la diminution du crédit d'impôt pour dividendes sont les principales causes de l'augmentation de l'impôt des contribuables à revenu supérieur. Les impôts augmentent pour une faible proportion des ménages dont le revenu est inférieur à $15,000. Les personnes de

Tableau 4.5

Effet de la réforme fiscale
Variation moyenne de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu des particuliers, 1988

Ménages dont l'impôt diminue

Revenu	Nombre de ménages touchés	Variation moyenne	Variation en pourcentage de l'impôt	Variation en pourcentage du revenu
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Moins de 15	2,315	−140	−19.9	−1.4
15-30	2,910	−405	−12.4	−1.8
30-50	2,090	−470	−6.2	−1.2
50-100	1,360	−700	−4.4	−1.1
100 et plus	175	−4,365	−7.8	−2.6
Total	8,850	−475	−7.2	−1.5

Ménages dont l'impôt augmente

Revenu	Nombre de ménages touchés	Variation moyenne	Variation en pourcentage de l'impôt	Variation en pourcentage du revenu
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Moins de 15	335	180	25.1	1.7
15-30	335	380	18.6	1.7
30-50	440	430	6.4	1.1
50-100	355	745	5.7	1.2
100 et plus	65	6,140	16.9	3.6
Total	1,530	665	9.5	1.6

Source: «Réforme de l'impôt direct», tableau 4.3, page 38.

cette catégorie dont les impôts augmentent sont celles qui tirent une partie appréciable de leur revenu brut de placements ou d'un travail autonome, et qui sont donc touchées par des mesures telles que les nouveaux plafonds de déductions au titre des automobiles, d'un bureau à domicile et des frais de représentation ainsi que d'autres dispositions comme l'abaissement du crédit d'impôt pour dividende. Les contribuables dont la principale source de revenu est un emploi ou une pension ne verront généralement pas leur impôt augmenter.

La réforme fiscale renforce la progressivité de notre régime d'impôt, ainsi que l'indique le tableau 4.1. La part de l'impôt fédéral sur le revenu qui est payée par les contribuables dont le revenu dépasse $50,000 augmente, tandis que celle supportée par les contribuables dont le revenu est inférieur à $30,000 diminue. Toutes les catégories de revenu bénéficient dans l'ensemble d'une réduction d'impôt grâce à la réforme de l'impôt direct des particuliers, mais ce sont les Canadiens à revenu faible ou moyen qui bénéficient de la plus forte réduction en pourcentage.

Réduction des impôts des personnes âgées

On compte au Canada 1.4 million de ménages dont au moins un membre est âgé d'au moins 65 ans. Le tableau 4.6 illustre les avantages appréciables de la réforme fiscale pour ce groupe. En fait, 1.2 million de ces ménages verront leur impôt diminuer grâce à la réforme fiscale. L'élimination de la déduction de $1,000 pour revenu de placement et l'abaissement du crédit d'impôt pour dividendes toucheront des Canadiens âgés, mais l'effet de ces changements sera plus que compensé par le nouveau crédit personnel de base, le crédit pour personne âgée et le crédit pour revenu de pension. Ces mesures visent à diriger l'aide fiscale vers les personnes qui en ont le plus besoin, ce qui est plus équitable.

Tableau 4.6

Effet global sur un couple de 65 ans et plus:
Variation des impôts fédéral et provincial sur le revenu des particuliers, 1988

Revenu	Nombre de ménages touchés	Variation moyenne	Variation en pourcentage de l'impôt	Variation en pourcentage du revenu
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Moins de 15	405	−160	−35.4	−0.9
15-30	605	−350	−16.6	−1.6
30-50	265	−265	−4.4	−0.7
50-100	115	−165	−1.2	−0.2
100 et plus	35	−1,465	−2.6	−0.8
Total	1,425	−290	−6.3	−0.9

Source: «Réforme de l'impôt direct», tableau 4.5, page 40.

Réduction des variations des impôts payés par des personnes se trouvant dans la même situation économique

L'un des principaux objectifs de la réforme fiscale est de rétrécir les écarts entre les impôts payés par des personnes placées dans une situation économique comparable. Un certain nombre de changements réduiront les concessions fiscales dont ne bénéficient actuellement que certaines personnes, tandis que les taux réduits et la conversion des exemptions en crédits procureront des avantages accrus aux contribuables dans leur ensemble.

Les effets de la réforme fiscale varient considérablement dans une même catégorie de revenu. Les personnes qui utilisaient relativement peu les mesures préférentielles spéciales et payaient plus d'impôt que la moyenne verront leur impôt diminuer, souvent de manière appréciable. Ceux dont les impôts augmentent payaient généralement moins d'impôt que la moyenne, souvent beaucoup moins.

Le tableau 4.7 montre comment la réforme fiscale réduira les écarts entre les ménages appartenant à la même catégorie de revenu. Il illustre la différence de

Tableau 4.7

Rétrécissement des écarts de taux moyens d'impôt fédéral-provincial sur le revenu, 1988

	Ménages dont l'impôt diminue		Ménages dont l'impôt augmente	
Revenu	Taux moyen d'impôt féd.-prov. avant la réforme	Taux moyen d'impôt féd.-prov. après la réforme	Taux moyen d'impôt féd.-prov. avant la réforme	Taux moyen d'impôt féd.-prov. après la réforme
($000)	(pour cent)			
Moins de 15[1]	7.1	5.7	6.9	8.6
15-30	14.7	12.9	9.3	11.0
30-50	19.7	18.5	16.6	17.7
50-100	24.3	23.3	20.1	21.2
100 et plus	33.8	31.1	21.5	23.2
Total	20.5	19.0	17.3	18.6

[1] Le taux d'imposition de ce groupe n'est pas strictement comparable avant et après la réforme fiscale en raison de la diversité de la situation d'un grand nombre de personnes dans ce groupe. Après la réforme fiscale, les ménages dont les impôts augmentent comprennent les personnes dont le revenu net est inférieur à $15,000 en raison de la déduction des frais d'automobile, de bureaux à domicile et des frais de représentation qui sont touchés par les nouvelles règles relatives à la déduction de ces dépenses. Certains reçoivent un revenu appréciable de placement et leur impôt est modifié par des mesures, dont la réduction du crédit d'impôt pour dividendes.

Source: «Réforme de l'impôt direct» tableau 4.6, page 41.

taux moyens d'imposition entre les personnes dont l'impôt est réduit et celles dont l'impôt est accru par la réforme fiscale. Avant celle-ci, le taux moyen d'imposition était considérablement plus élevé pour les personnes dont l'impôt diminue que pour celles dont le taux d'imposition augmente, ce qui reflète les écarts appréciables d'impôt, à revenu donné, qu'entraînent diverses mesures préférentielles du régime actuel. Les taux moyens d'imposition des deux groupes sont rapprochés, de manière générale, par les propositions de réforme fiscale. Après la réforme, cependant, l'impôt payé par les personnes dont les obligations fiscales augmentent reste généralement inférieur à la moyenne.

En effet, si les variations d'impôt dans une catégorie de revenu donnée sont réduites, elles ne sont pas éliminées. Cela est dû au fait que les propositions de réforme fiscale maintiennent des encouragements et des dispositions préférentielles afin de promouvoir d'importantes priorités économiques et sociales.

Effet sur des personnes ayant différentes sources de revenu

Le tableau 4.8 montre que la réforme fiscale a des effets différents sur les particuliers selon leur source principale de revenu, à cause de l'utilisation variable que ces contribuables font des diverses mesures préférentielles. Ceux dont le revenu provient principalement d'un emploi bénéficieront d'une réduction d'impôt. Ceux dont le revenu est tiré principalement de placements et d'un travail indépendant verront leur impôt augmenter en moyenne. Si les revenus de placement sont imposés à des taux plus élevés qu'avant par rapport aux revenus salariaux, les dividendes et les gains en capital bénéficieront quand même d'un régime fiscal préférentiel.

Tableau 4.8

Effet global de la réforme fiscale sur les contribuables selon la profession

		Impôt fédéral-provincial moyen en pourcentage du revenu				Variation de l'impôt due à la réforme
Principale source de revenu	Nombre de déclarants visés	Avant la réforme	Après la réforme	Variation moyenne	Variation en % de l'impôt	Variation en % du revenu
	(000)	(%)		(%)	($)	(%)
Emploi	10,055	20.1	19.0	−2.85	−5.2	−1.1
Autres	2,083	15.4	15.6	65	1.7	0.3

Source: «Réforme de l'impôt direct», tableau 4.7, page 42.

Réduction du nombre de Canadiens à revenu modeste payant des impôts directs

La réforme fiscale évitera à environ 850,000 personnes à revenu modeste de payer de l'impôt fédéral sur le revenu, les crédits d'impôt personnel relevant sensiblement le seuil de revenu à partir duquel les particuliers paient de l'impôt. Le tableau 4.9 montre dans quelle mesure le seuil de revenu sera augmenté en 1988 pour des déclarants types – de jusqu'à 12 pour cent pour un couple marié âgé et de 26 pour cent pour une personne de moins de 65 ans.

Tableau 4.9

Seuil de revenu auquel un particulier commence à payer de l'impôt fédéral, 1988

	Avant réforme fiscale	Après la réforme fiscale
	($)	($)
Personne seule, moins de 65 ans	4,940	6,220
Couple marié à revenu unique, moins de 65 ans, deux enfants	16,770	18,470
Personne seule, 65 ans et plus	10,785	11,430
Couple marié, 65 ans et plus	16,945	19,010

Remarque: Pour les contribuables de moins de 65 ans, on suppose que le revenu est d'origine salariale. Les déductions normales comme la déduction pour frais liés à un emploi, les cotisations de RPC/RRQ et les primes d'A.-C. ont été prises en compte dans le calcul des impôts. Les allocations familiales sont également incluses le cas échéant. Pour les contribuables de 65 ans ou plus, le revenu est une combinaison de SV, de pensions et de revenu de placement.

Source: «Réforme de l'impôt direct», page 44.

Équilibre régional

Toutes les régions du pays bénéficient de la réforme de l'impôt des particuliers. Le tableau 4.10 indique que, dans chaque province, ceux qui profitent de la réforme fiscale sont plus nombreux que ceux dont l'impôt augmente. Conformément à l'engagement d'accroître l'équité fiscale, les régions économiquement défavorisées gagnent davantage. Le produit de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers diminue plus dans ces régions que dans les autres.

En outre, dans la région de l'Atlantique, le rapport entre les personnes dont l'impôt diminue et celles dont l'impôt augmente est le plus élevé au pays.

Tableau 4.10

Incidence régionale des modifications de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers

	Déclarants individuels devenant non-imposables		Déclarants individuels payant de l'impôt		Variation de l'impôt fédéral total perçu
			baisse	hausse	
	(000)	(%)	(000)	(000)	(%)
Terre-Neuve	25	10.6	190	30	−6.3
Île-du-Prince-Édouard	6	10.0	50	8	−5.5
Nouvelle-Écosse	30	7.1	355	55	−5.6
Nouveau-Brunswick	25	6.4	280	45	−5.8
Québec	210	6.3	2,690	510	−4.6
Ontario	295	5.6	4,160	825	−4.2
Manitoba	50	8.5	460	95	−4.8
Saskatchewan	30	6.0	390	90	−3.6
Alberta	70	5.4	1,040	210	−4.2
Colombie-Britannique	95	6.1	1,280	235	−4.5
Ensemble du Canada[1]	843	6.1	10,960	2,120	−4.4

[1] Le total pour l'ensemble du Canada comprend les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-ouest, les contribuables résidant à l'extérieur du pays ainsi que les assujettis de plus d'une juridiction. Étant donné le petit éventail d'échantillonnage, on ne donne aucune estimation pour les particuliers dans ces catégories.

3. Changements de l'impôt direct des sociétés

La première étape de la réforme fiscale apportera également d'importants changements à l'impôt direct des sociétés. Ces changements seront appliqués progressivement de 1988 à 1991.

Ils visent à:

- réduire les taux d'imposition des sociétés afin d'encourager les investissements économiquement sains et de maintenir la compétitivité de notre régime fiscal au niveau international;
- élargir l'assiette de l'impôt, réduire les écarts des taux effectifs d'imposition entre les secteurs et assurer qu'un plus grand nombre de sociétés rentables paient de l'impôt en réduisant les concessions fiscales sélectives;
- réduire le manque de concordance chronologique entre les déductions fiscales et les coûts économiques réels, qui donnent lieu à un report de l'impôt;
- contrecarrer les opérations factices d'évitement fiscal.

Les propositions de réforme fiscale accroîtront le produit de l'impôt fédéral des sociétés de $5 milliards au cours des cinq prochaines années.

Ces changements sont conformes à ceux qui étaient exposés dans le document d'étude de mai 1985 et s'appuient sur les modifications instaurées dans le budget de février 1986.

Abaissement des taux statutaires

Les taux statutaires d'impôt fédéral des sociétés seront abaissés à compter du 1er juillet 1988. Le taux fédéral général, de 36 pour cent actuellement, tombera à 28 pour cent. Le taux d'imposition des bénéfices de fabrication passera du niveau actuel de 30 pour cent à 26 pour cent et sera diminué ensuite de 1 point par an pour atteindre 23 pour cent en juillet 1991. Le taux applicable aux petites entreprises – sur la première tranche de $200,000 de revenu des sociétés privées sous contrôle canadien – sera ramené à 12 pour cent. Le taux spécial d'imposition des petites entreprises de fabrication sera éliminé et, ainsi, le taux de l'impôt applicable à ces petites entreprises sera également de 12 pour cent. Ces changements sont résumés au tableau 4.11.

Tableau 4.11

Taux d'impôt fédéral sur les sociétés

		Nouveaux taux en vigueur au 1er juillet de chaque année			
	Taux actuels	1988	1989	1990	1991 et années suivantes
		(pour cent)			
Entreprises générales	36	28	28	28	28
Entreprises de fabrication	30	26	25	24	23
Petites entreprises générales	15	12	12	12	12
Petites entreprises de fabrication	10				

Remarque: Ces changements ne modifieront pas les réductions de taux d'imposition prévues pour le 1er juillet 1987. Tous les taux sont indiqués après l'abattement provincial de 10 pour cent.

Source: «Réforme de l'impôt direct», chapitre 5, page 106.

Ces réductions, lorsqu'elles sont combinées à un taux provincial type de 14 pour cent, ramèneront le taux statutaire général du niveau actuel de 50 pour cent (impôt fédéral plus impôt provincial) à 42 pour cent le 1er juillet 1988. Ce taux sera d'environ 3 points plus élevé que le taux comparable aux États-Unis.

La surtaxe de 3 pour cent sur l'impôt des sociétés sera éliminée lorsque le nouveau régime de taxe de vente sera mis en oeuvre.

Élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés

L'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés permet de réduire leurs taux d'imposition. La réduction des concessions fiscales offertes aux sociétés accroîtra d'environ 20 pour cent l'assiette de l'impôt des sociétés. Par suite de la réforme, le produit de l'impôt fédéral des sociétés sera augmenté d'environ 10 pour cent, compte tenu des réductions de taux. Les impôts versés par les sociétés aux provinces augmenteront aussi. Tous les secteurs seront touchés dans une certaine mesure, mais la hausse sera imputable en grande partie à la réduction des déductions pour amortissement et aux mesures touchant les secteurs qui, à l'heure actuelle, paient moins d'impôt que la moyenne des sociétés, comme les secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier.

Modification des déductions pour amortissement

La structure fondamentale du système de déductions pour amortissement (DPA) sera maintenue. Cependant, les taux de DPA qui contribuent à la faible imposition de certains secteurs seront réduits, encore qu'un élément incitatif soit conservé de manière générale.

L'amortissement sur trois ans actuellement permis pour les machines et le matériel sera ramené à un taux de 25 pour cent de la valeur résiduelle. Le taux incitatif actuel sera réduit progressivement à mesure que le taux d'imposition applicable à la fabrication sera abaissé. Le taux de DPA de 25 pour cent applicable à partir de 1991 continuera de jouer un rôle incitatif et, combiné au taux réduit d'imposition, permettra aux activités de fabrication de ne pas être désavantagées au niveau international par le régime fiscal.

Les changements proposés des taux de DPA sont présentés au tableau 4.12.

Le nouveau régime entrera en vigueur en 1988, sous réserve des dispositions appropriées de droit acquis et de transition.

Selon les règles de comptabilité commerciale appliquées au Canada et les règles fiscales suivies dans la plupart des autres pays industrialisés, les biens ne peuvent être amortis avant leur mise en service effective. Au Canada, ils peuvent être amortis aux fins de l'impôt au moment de leur acquisition, à l'heure actuelle. Cela entraîne souvent un manque de concordance appréciable entre les revenus et les dépenses, d'où un report de l'impôt. À partir de 1990, la DPA ne pourra être réclamée qu'à partir de l'année de mise en service du bien.

Au cours des cinq prochaines années, ces changements du système de DPA contribueront pour environ 27 pour cent à l'élargissement total de l'assiette de l'impôt des sociétés.

Hausse du taux d'inclusion des gains en capital

La proportion des gains en capital à incorporer aux bénéfices d'une société passera de la moitié aux deux tiers en 1988 et aux trois quarts en 1990. Ces changements

porteront le taux effectif de l'impôt fédéral sur les gains des sociétés de 18 pour cent, taux actuel, à 18 2/3 pour cent en 1988 et 21 pour cent en 1990.

Ce changement contribuera pour 11 pour cent à l'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés au cours des cinq prochaines années.

Tableau 4.12

Principaux changements des taux de DPA

	Taux actuel DPA	Taux proposé DPA
Machines et matériel de fabrication	linéaire sur trois ans[1]	25% de la valeur résiduelle
Adaptation des machines et matériel de fabrication	déduction immédiate	règle de la demi-année
Biens d'extraction de ressources	30% de la valeur résiduelle (plus déduction immédiate à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine)	25% de la valeur résiduelle (plus déduction immédiate à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine)
Navires de forage et plate-formes en mer	30% de la valeur résiduelle	25% de la valeur résiduelle
Engins de terrassement	50% de la valeur résiduelle	30% de la valeur résiduelle
Bâtiments	5% de la valeur résiduelle	4% de la valeur résiduelle
Satellites	40% de la valeur résiduelle	30% de la valeur résiduelle
Panneaux publicitaires extérieurs	35% de la valeur résiduelle	20% de la valeur résiduelle
Films canadiens portant visa	100%	30% de la valeur résiduelle (plus déduction immédiate à concurrence du revenu tiré du film)
Biens de services publics	6% de la valeur résiduelle	4% de la valeur résiduelle

[1] Compte tenu de la règle de la demi-année.

Source: «Réforme de l'impôt direct», chapitre 5, page 109.

Encouragements régionaux

Les propositions de réforme de l'impôt des sociétés tiennent compte de l'importance de différences régionales et sectorielles dans l'économie canadienne. Le régime fiscal continuera, en combinaison avec d'autres programmes fédéraux à soutenir le développement économique régional. Les mesures de réforme tiendront compte des besoins du Canada en maintenant nombre d'encouragements bien établis qui jouent un rôle important pour les industries extractives du pays.

On conserve également dans les propositions les crédits d'impôt régionaux qui s'appliquent actuellement aux investissements dans la région de l'Atlantique, au Cap-Breton et dans les régions donnant droit à un crédit spécial à l'investissement. Le taux des crédits à l'investissement sera réduit après 1988 parallèlement à l'abaissement des taux d'imposition, mais leur valeur incitative relative sera maintenue. Le tableau 4.13 présente les taux proposés du crédit d'impôt à l'investissement.

Tableau 4.13

Taux proposés du crédit d'impôt à l'investissement 1987-1989

	1987	1988	1989
	(en pourcentage de l'investissement admissible)		
Taux actuel de 5 pour cent*	5	3	0
Taux actuel de 7 pour cent*	7	3	0
Taux spécial pour fabrication dans les régions désignées	40	40	30
Recherche et développement	taux actuels de 20, 30 et 35 inchangés selon emplacement et taille de l'entreprise		
Région de l'Atlantique	20	20	15
Cap-Breton	60	60	45
Exploration très couteuse	taux de 25 pour cent inchangé		

* Le budget de février 1986 proposait l'élimination graduelle des taux généraux de crédit d'impôt à l'investissement, ainsi qu'il est exposé ici.

Source: «La réforme de l'impôt direct», chapitre 5, page 117.

Maintien des encouragements à la R&D

Le crédit d'impôt et les déductions fiscales au titre des dépenses de recherche et développement (R&D), à l'exception des bâtiments réclamés à ces titres, seront maintenus aux niveaux actuels. Les structures spécialisées de R&D (comme les souffleries ou les prototypes expérimentaux de production d'énergie) ainsi que les machines et le matériel servant à la R&D continueront de donner droit aux encouragements actuels. Le rendement des investissements en R&D sera amélioré par les réductions des taux d'imposition des sociétés.

Les entreprises effectuant de la R&D au Canada continueront donc de bénéficier de l'un des régimes fiscaux les plus avantageux pour la recherche et le développement dans le monde industrialisé.

Autres modifications du crédit d'impôt à l'investissement

Le montant du crédit d'impôt à l'investissement (CII) qui peut être imputé à l'impôt fédéral sera limité. Sauf pour l'impôt exigible sur le revenu admissible à la déduction de la petite entreprise, la moitié seulement de l'impôt fédéral à payer par un contribuable au cours d'une année pourrait être compensée par le CII. La période de report sur les années futures sera portée de 7 à 10 ans.

On propose également de modifier les dispositions de remboursement des CII.

Modification du régime fiscal du secteur de l'extraction

Le secteur des ressources dans son ensemble bénéficiera de l'abaissement des taux d'imposition et du maintien de la plupart des encouragements applicables à ce secteur.

La capacité d'attirer des capitaux extérieurs dans l'industrie minière et l'industrie pétrolière grâce au mécanisme d'actions accréditives sera conservée. Des changements seront apportés aux régimes des sociétés en commandite et des actions accréditives, dans ces secteurs, de manière à s'assurer qu'ils seront utilisés de la manière appropriée.

Dans le secteur pétrolier et gazier, les taux réduits d'imposition feront plus que compenser les mesures élargissant l'assiette de l'impôt dans ce secteur. Les impôts versés par ce dernier diminueront.

Outre qu'elle a accès à un financement par le biais d'actions accréditives, l'industrie minière bénéficie d'un certain nombre d'encouragements comme l'épuisement gagné, des taux accélérés de DPA, la déduction immédiate de toutes les dépenses antérieures à la production, une déduction relative aux ressources qui dépasse généralement les redevances provinciales et la défalcation intégrale des biens de la catégorie 28, à concurrence du revenu tiré d'une nouvelle mine ou d'une importante expansion. Ces encouragements seront maintenus, à une exception près.

L'épuisement gagné, qui produit des déductions fiscales supérieures aux sommes effectivement consacrées à certaines dépenses d'exploration et d'aménagement de ressources, sera éliminé. Le taux d'acquisition de l'épuisement gagné sera ramené de 33 1/3 à 16 2/3 pour cent le 1er juillet 1988 et à zéro le 1er juillet 1989. L'élimination progressive de la disposition d'épuisement de 33 1/3 pour cent s'appliquera aux investissements dans les projets de sables bitumineux et de récupération assistée du pétrole.

Selon les prévisions, le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur, qui offre des allégements temporaires au titre des frais d'exploration et de mise en valeur dans l'industrie pétrolière, sera éliminé progressivement au cours de la même période, approximativement, que l'épuisement gagné.

Les grands projets comportant de longs délais de réalisation présentent des risques élevés en raison de l'instabilité et de l'incertitude du marché mondial du pétrole. Par conséquent, comme par le passé, le gouvernement envisagera les rajustements qu'il convient d'apporter aux formes non fiscales d'aide afin d'encourager les grands projets pétroliers et gaziers qui assurent d'importantes retombées régionales ou nationales et sont économiquement sains. La récupération assistée du pétrole par les techniques tertiaires se caractérise également par des dépenses et des risques plus élevés que dans l'industrie de type classique. Le gouvernement étudiera les nouvelles formes d'aide qui pourraient être nécessaires dans ce domaine, à la lumière des facteurs économiques propres à cette industrie et de nos besoins énergétiques futurs.

Révision des dispositions fiscales spéciales dans le secteur de la finance, de l'assurance et de l'immobilier

Outre les changements d'application générale, des propositions de la réforme fiscale s'appliqueront aux secteurs de l'immobilier, de la finance et de l'assurance. Grâce aux mesures proposées, les entreprises rentables de ce secteur, qui est généralement peu imposé, assumeront une part plus appropriée du fardeau fiscal des sociétés. Soixante-quatorze pour cent du bénéfice selon les états financiers des entreprises rentables de ce secteur seront assujettis à l'impôt contre 49 pour cent à l'heure actuelle; le taux moyen de l'impôt fédéral sur les sociétés rentables passera de 14 1/2 pour cent à plus de 21 pour cent des bénéfices déclarés dans les états financiers.

Beaucoup de compagnies d'assurance-vie paient actuellement des impôts négligeables. Certains des changements proposés corrigeront ce qui est généralement considéré comme des anomalies dans les règles actuelles. Par exemple, les déductions permises au titre de certaines réserves seront réduites, et l'on appliquera une définition plus exacte afin de distinguer les revenus canadiens imposables et les revenus étrangers exonérés, dans le cas des assureurs multinationaux. Une autre mesure rétablit progressivement l'impôt sur les revenus de placement des compagnies d'assurance, qui avait été abandonné en 1978.

Les propositions de réforme réduiront les déductions actuellement permises aux institutions financières au titre des provisions pour créances douteuses. Le régime fiscal des réserves et provisions de toutes les catégories d'institutions financières sera comparable. Celui des réserves bancaires ne sera plus lié directement aux exigences de réserves dictées par les règles de prudence.

Ces mesures applicables aux secteurs de la finance et de l'assurance contribueront pour 28 pour cent à l'élargissement total de l'assiette de l'impôt des sociétés pour les cinq prochaines années.

Les sociétés immobilières et autres de mise en valeur de terrains seront tenues de capitaliser les frais occasionnés par la détention de terrains vacants qui doivent être mis en valeur et de terrains inutilisés détenus dans le cadre d'une entreprise, ainsi qu'à capitaliser les «frais accessoires» de la période de construction, comme l'exigent généralement les règles actuelles de comptabilité commerciale et comme doivent le faire les autres contribuables.

D'autres changements obligeront à déduire sur plusieurs années, plutôt qu'immédiatement, les frais d'émission d'actions, d'obligations et d'autres titres, ce qui rendra les règles fiscales plus conformes aux principes et aux pratiques comptables.

Limitation des déductions de frais de repas et de représentation

Les frais de repas et de représentation ne seront déductibles, pour toutes les sociétés, qu'à 80 pour cent. Cette règle est parallèle au plafond imposé aux travailleurs autonomes.

La motivation fiscale en faveur du financement par actions privilégiées sera éliminée

On propose de réduire l'avantage fiscal que procure aux sociétés non cotisantes le financement réalisé par le biais d'actions privilégiées.

Conformément au principe d'intégration, le régime canadien d'impôt direct accorde un allégement fiscal sur les dividendes reçus par les sociétés (au moyen de la déduction pour dividendes intersociétés) et les particuliers (grâce au crédit d'impôt pour dividendes). Cela tient compte du fait que les dividendes sont généralement distribués à partir de bénéfices déjà imposés. Cependant, les déductions accélérées et les crédits d'impôt offerts par le régime fiscal canadien au cours des 10 dernières années ont permis à un grand nombre de sociétés rentables de ne payer aucun impôt, bien qu'elles aient été en mesure de verser des dividendes. Dans des cas de ce genre, une société peut se financer au moyen d'actions privilégiées et se prévaloir ainsi des allégements fiscaux offerts au bénéficiaire des dividendes, même si aucun impôt n'a été versé sur les bénéfices servant à la distribution.

Le but est d'éliminer les motivations fiscales à l'origine du financement par actions privilégiées. Cependant, le gouvernement reconnaît que l'émission d'actions

privilégiées obéit à d'importantes raisons non fiscales, et le mécanisme proposé a été conçu pour ne pas nuire à l'utilisation d'actions privilégiées à des fins normales de financement de sociétés.

Le mécanisme à employer, qui s'appliquera aux nouvelles émissions d'actions privilégiées, aura pour effet d'imposer les dividendes sur actions privilégiées, si les bénéfices de la société ne sont pas imposables. L'impôt vise à:

- permettre aux sociétés cotisantes de se procurer des fonds par l'émission d'actions privilégiées;
- exonérer les petites sociétés et les mécanismes de placement; et
- permettre les mécanismes d'investissements privés lorsqu'on émet des actions privilégiées pour tenir compte des droits et des intérêts différents des investisseurs.

Cette initiative contribue sensiblement à l'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés et à l'effort déployé pour s'assurer que les sociétés rentables paient de l'impôt.

4. Effets sur les sociétés

Hausse du produit de l'impôt des sociétés dans les recettes actuelles

En raison de la réforme fiscale, les sociétés apporteront une contribution nettement plus importante à l'ensemble des recettes fiscales perçues par le gouvernement fédéral. Comme l'indique le graphique 4.2, la part représentée par le produit de l'impôt des sociétés passera de 15.6 pour cent, niveau actuel, à 17.2 pour cent d'ici 1992. Les recettes fédérales augmenteront de $470 millions en 1988, hausse qui passera à environ $1.6 milliard en 1992, lorsque les mesures seront entièrement mises en oeuvre. Sur l'ensemble de cette période, les impôts des sociétés s'accroîtront de plus de $5 milliards au total. Ces hausses de l'impôt des sociétés contribueront à financer les réductions des taux d'imposition des particuliers.

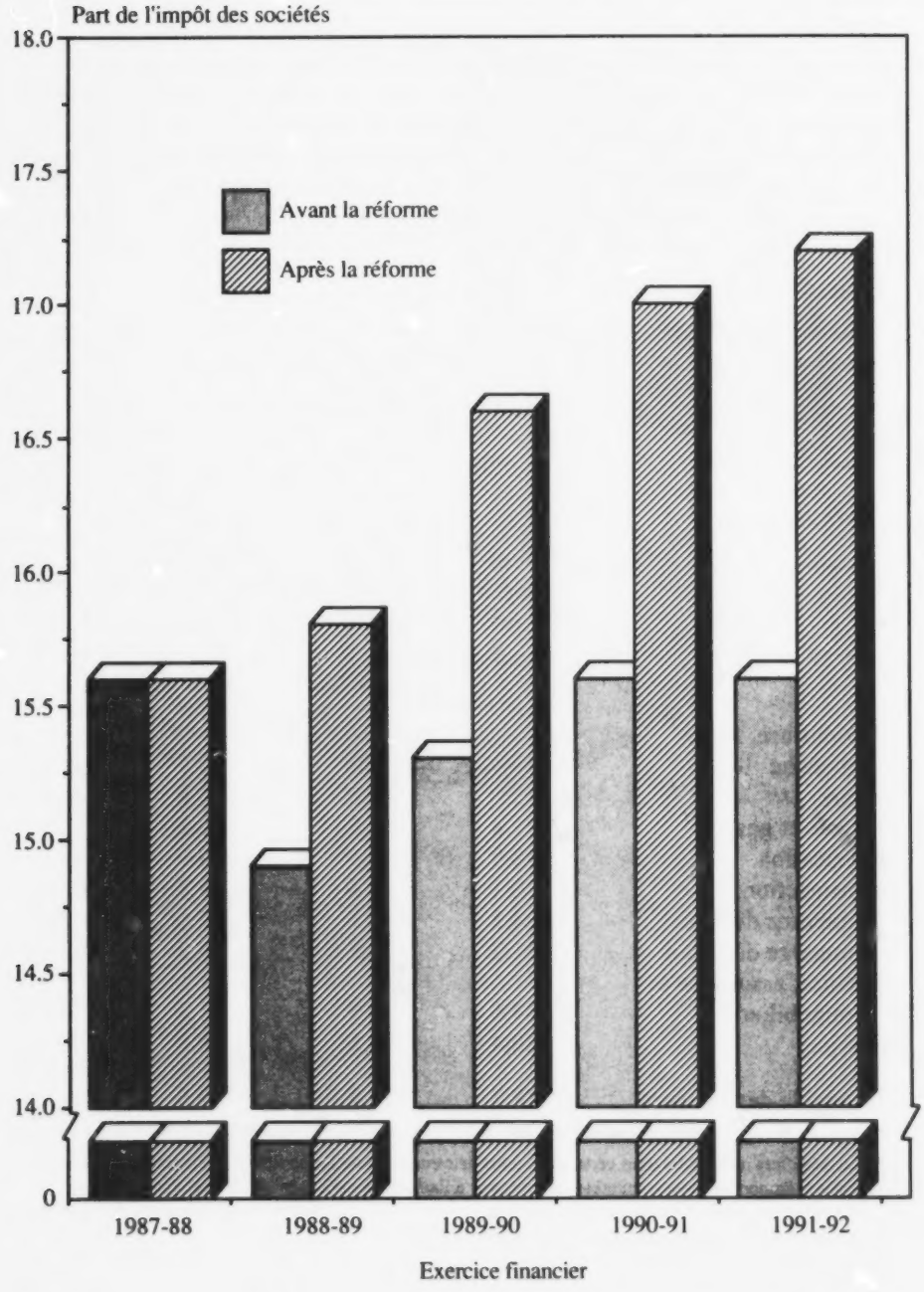
Élargissement de l'assiette afin de financer l'abaissement des taux d'imposition

L'élargissement appréciable de l'assiette de l'impôt des sociétés permet de réduire sensiblement les taux d'imposition de ces dernières, tout en contribuant à financer l'abaissement des taux d'imposition des particuliers. Dans l'ensemble, la proportion des bénéfices déclarés dans les états financiers des sociétés rentables qui est assujettie à l'impôt passera de 72 pour cent, niveau actuel, à plus de 84 pour cent.

Tous les secteurs de l'économie contribuent à l'élargissement de l'assiette. Le tableau 4.14 indique l'effet relatif des mesures élargissant l'assiette des impôts, selon les secteurs. Ces mesures se concentrent dans les secteurs qui, à l'heure

Graphique 4.2

Part de l'impôt des sociétés dans l'ensemble des recettes fiscales fédérales



actuelle, ont une proportion relativement faible de leurs bénéfices assujettis à l'impôt et un nombre relativement plus grand d'entreprises rentables qui ne paient pas d'impôt.

La réforme de l'impôt des sociétés a été axée sur les dispositions qui permettent à des sociétés rentables d'éliminer ou de réduire leur impôt. Le graphique 4.3 illustre la répartition des mesures d'élargissement de l'assiette par catégorie de mesure. Vingt-huit pour cent de l'élargissement de l'assiette, sur l'ensemble de la période 1988-1992 est imputable aux mesures touchant l'imposition des banques, des sociétés de prêts et de fiducie et des compagnies d'assurance. Les modifications des déductions pour amortissement contribuent pour 27 pour cent à l'élargissement de l'assiette. Un autre apport appréciable, représentant plus de 18 pour cent du total, est fourni par les mesures anti-évitement et les initiatives relatives aux actions privilégiées.

Tableau 4.14

Taux moyens d'impôt et bénéfices imposables en pourcentage des bénéfices, selon les états financiers des sociétés rentables

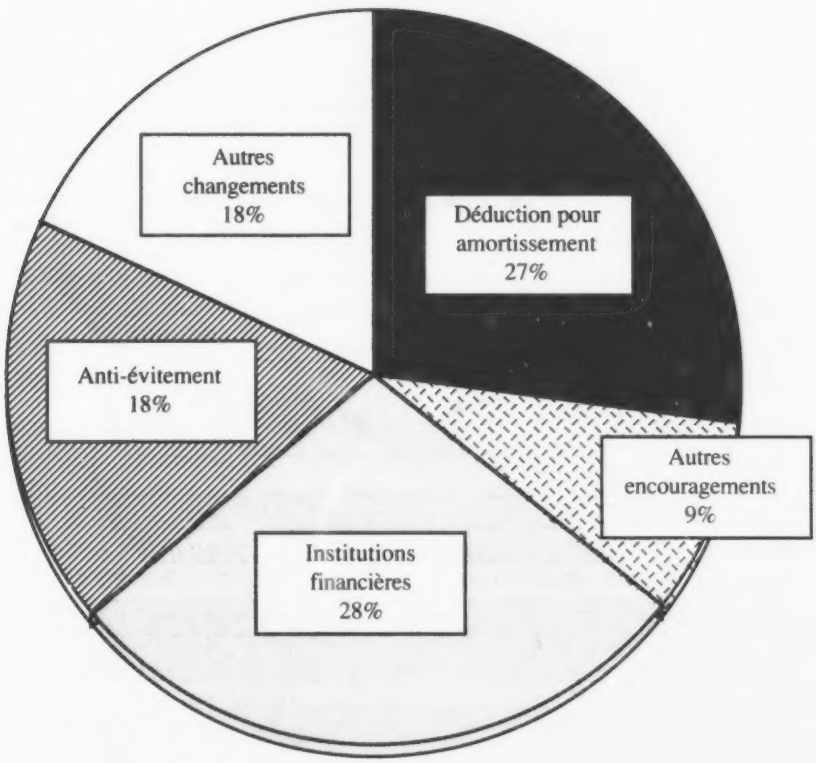
	Avant la réforme fiscale		Après la réforme fiscale	
	Taux moyen d'impôt	Pourcentage des bénéfices imposés	Taux moyen d'impôt	Pourcentage des bénéfices imposés
	(% des bénéfices selon états financiers)			
Agriculture, forêts et pêche	16.9	91.3	15.5	94.5
Mines	15.0	49.8	16.6	63.9
Pétrole et gaz	21.4	67.9	20.3	75.4
Fabrication	18.9	77.1	19.7	89.1
Construction	20.1	96.1	18.8	102.4[1]
Commerce de gros	24.5	94.7	22.6	101.0[1]
Commerce de détail	21.2	98.9	19.5	103.8[1]
Finance, assurance et immobilier	14.5	48.7	21.3	74.0
Services	20.4	94.1	18.9	98.8
Ensemble des secteurs	18.7	72.4	19.6	84.1

[1] Les bénéfices imposables dans certains secteurs peuvent dépasser les bénéfices comptables au cours d'une année si l'amortissement comptable est supérieur à l'amortissement fiscal. Cela peut arriver lorsque l'amortissement fiscal a dépassé l'amortissement comptable déduit dans les états financiers des années précédentes à cause des dispositions d'amortissement accéléré.

Source: «Réforme de l'impôt direct», tableau 4.9, chapitre 4, page 45.

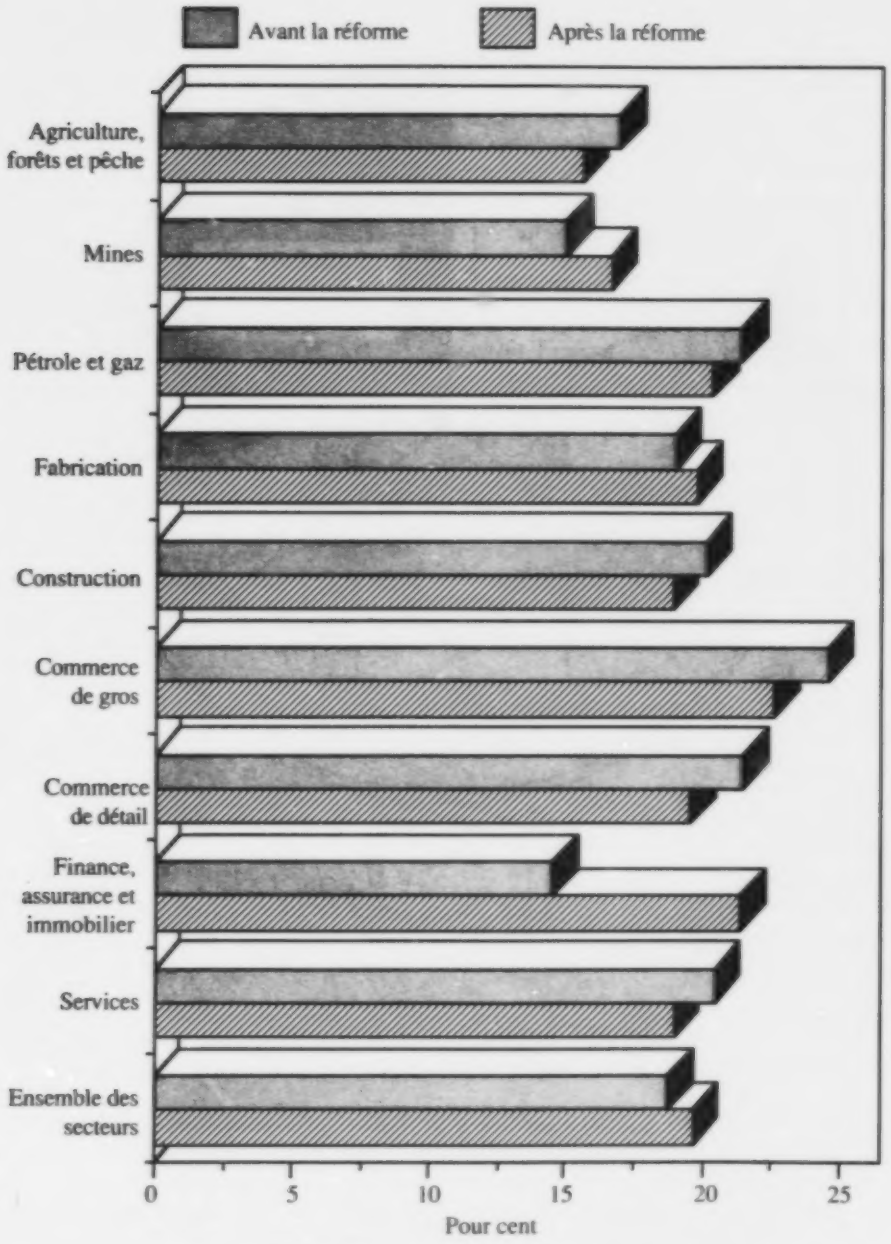
Graphique 4.3

Répartition des mesures d'élargissement de l'assiette, 1988-1992



Graphique 4.4

Taux d'imposition fédéral moyen s'appliquant aux sociétés rentables



Les niveaux de taux d'imposition moyens d'avant et d'après la réforme sont illustrés au tableau 4.14. Les taux moyens sont ceux exprimés en pourcentage du revenu dans les états financiers.

Source: <<Réforme de l'impôt direct>>, graphique 3.2, page 28.

Un critère important lorsqu'on veut mesurer le succès d'une réforme fiscale dans l'amélioration de l'équité du régime est le nombre de sociétés rentables ne payant pas d'impôt qui seront imposées. Les propositions de réforme diminueront le nombre de ces sociétés. Selon les chiffres de l'année d'imposition 1983, quelque 110,000 sociétés rentables, sur 320,000 au total, ne payaient pas d'impôt direct cette année-là. Si les mesures de réforme fiscale s'étaient appliquées entièrement en 1983, environ 50,000 de ces sociétés auraient été imposables.

Parmi les 60,000 sociétés qui restent, 35,000 seraient restées non imposables à cause de la déduction des pertes subies les années précédentes, tandis qu'à peu près 25,000 auraient continué de ne pas payer d'impôt en se prévalant d'encouragements qui sont maintenus dans le régime. Par exemple, une entreprise en démarrage peut être rentable mais procurer un faible taux de rendement. Par conséquent, une modeste proportion des déductions accélérées peut lui permettre de ne pas payer d'impôt.

Atténuation des écarts de taux d'imposition entre les secteurs

Comme l'indique le graphique 4.4, la réforme fiscale aura pour effet de réduire les écarts de taux moyens d'imposition selon les secteurs.

Les taux moyens d'imposition des secteurs qui, auparavant, payaient moins d'impôt que la moyenne augmenteront. Les secteurs qui paient actuellement plus d'impôt que la moyenne verront leur taux d'imposition diminuer.

La réduction des taux d'imposition incitera les entreprises à investir dans des projets rentables. Le train de mesures de réforme uniformisera les incitations à investir selon les différents secteurs et genres de biens. Des différences importantes entre le régime fiscal, avant la réforme, des sommes investies dans des biens et dans des secteurs différents ont amené les considérations fiscales à jouer un grand rôle dans la répartition des capitaux d'investissement. Des mesures de réforme encouragent l'investissement par le biais de taux réduits d'imposition plutôt que de déductions sélectives. Par conséquent, les décisions d'investissement seront fondées davantage sur la rentabilité foncière des investissements, plutôt que sur des considérations d'ordre fiscal. Cela améliorera la productivité et la croissance économique.

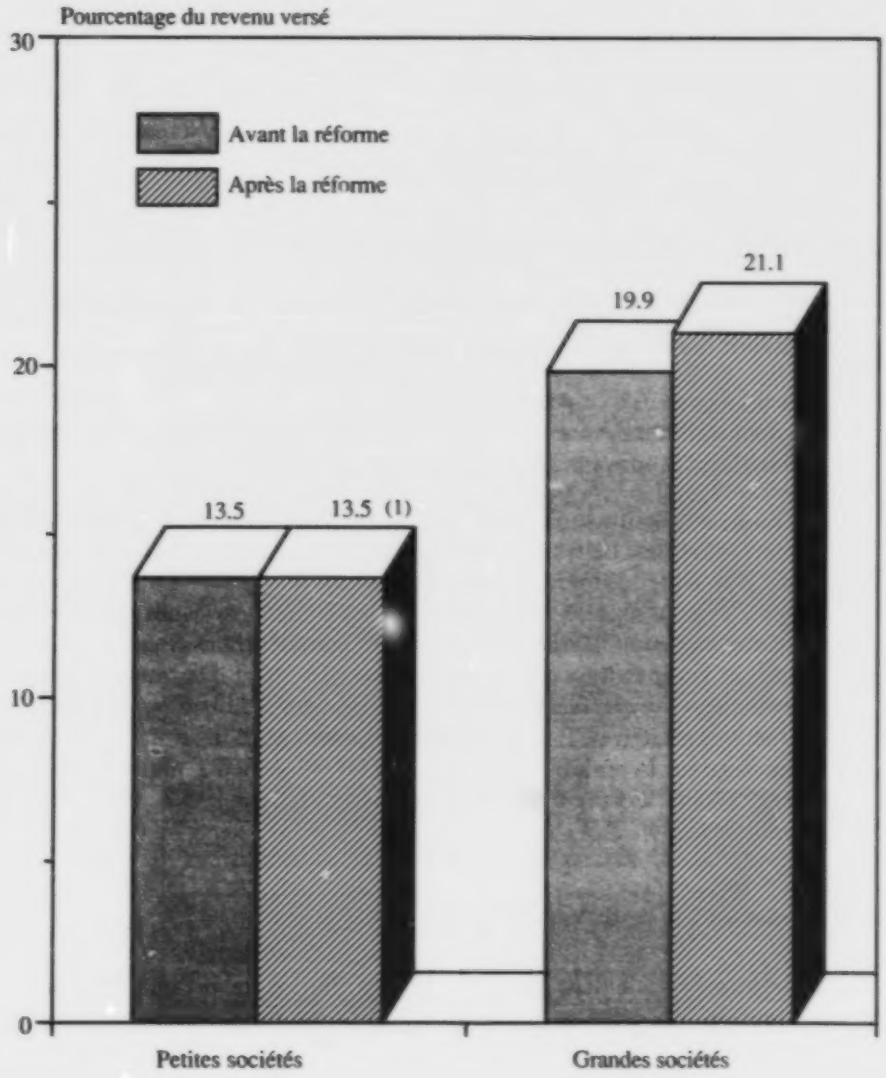
Maintien du soutien à la petite entreprise

La réforme fiscale tient compte de la contribution importante des petites entreprises à la création d'emplois et à la croissance économique. Les propositions exposées dans ce document ne modifient pas le fardeau fiscal des petites entreprises, la réduction des taux d'imposition compensant les mesures visant à élargir l'assiette de l'impôt des sociétés dans ce secteur. Par contre, le taux moyen d'imposition des grandes sociétés augmente, comme l'indique le graphique 4.5. L'impôt pesant sur les petites entreprises, en pourcentage de leurs bénéfices déclarés dans les états financiers, reste de beaucoup inférieur à l'impôt des sociétés

Graphique 4.5

Taux moyens d'imposition des sociétés

Les petites paient moins que les grandes



(1) Le taux d'impôt fédéral de la petite entreprise peut dépasser le taux général applicable de 12 pour cent en raison du revenu de placement et du revenu dépassant la limite annuelle de $200,000, lesquels sont imposés au taux fédéral intégral.

Source: <<Réforme de l'impôt direct>>, graphique 4.4, page 49.

plus importantes. Les actionnaires de petites entreprises bénéficieront aussi de l'exonération cumulative intégrale de $500,000 sur les gains en capital à partir de 1988.

5. Observation et administration

Le besoin de certitude des contribuables pour la planification de leurs affaires doit être équilibré avec les exigences d'équité du régime fiscal et de stabilité des recettes publiques.

Le gouvernement est préoccupé par la multiplication de plus en plus rapide des mécanismes d'évitement fiscal. De nombreuses possibilités de réduction des impôts se présentent à la faveur de stratégies perfectionnées qui font souvent appel à l'application combinée ou en série de diverses dispositions techniques, afin d'obtenir des avantages fiscaux non prévus par le législateur. Ces mécanismes sont en général mis en oeuvre principalement pour obtenir des avantages fiscaux et certains de leurs éléments n'ont bien souvent aucun objet commercial véritable. L'objectif important de l'équité fiscale oblige à prendre des mesures pour enrayer l'intensification de ce genre d'évitement fiscal.

Le gouvernement a instauré un grand nombre de règles détaillées afin de prévenir des genres particuliers d'opérations d'évitement fiscal. Bien que des règles détaillées soient parfois nécessaires, elles ne sont pas toujours souhaitables. Des dispositions techniques anti-évitement rendent le régime fiscal plus complexe, créent parfois d'autres échappatoires imprévues, et ne portent pas sur les opérations déterminées avant l'entrée en vigueur des modifications.

La réforme fiscale s'attaquera à ce problème de diverses façons. Comme l'intensification de l'évitement fiscal a été modifiée en partie par les taux élevés d'imposition des particuliers et des sociétés, l'abaissement proposé de ces taux rendra les mécanismes d'évitement fiscal moins intéressants. De plus, nombre de mécanismes comportent le transfert des concessions spéciales dont peuvent se prévaloir des contribuables à d'autres personnes non liées. Comme beaucoup de ces concessions sont éliminées ou réduites dans le cadre de la réforme fiscale, un effet analogue devrait s'exercer sur les mécanismes obéissant à des motivations fiscales. Ces changements contribuent à régler le problème de l'évitement fiscal, mais des mesures explicites sont également nécessaires.

La manière de lutter actuellement contre l'évitement de l'impôt, dans la législation fiscale, doit être améliorée. En conséquence, on propose des mesures qui rendront les dispositions anti-évitement plus efficaces et qui renforceront les exigences de déclaration ainsi que les pénalités. Les mesures suivantes sont proposées:

- Une nouvelle règle générale anti-évitement sera instituée afin d'éviter les mécanismes factices d'évitement de l'impôt. Cette règle introduira dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* un «critère d'objet commercial» et la notion d'«opérations en série». Elle visera les mécanismes factices d'évitement fiscal, et non les opérations commerciales et familiales légitimes. Elle a donc pour

but d'établir un équilibre satisfaisant entre la protection de l'assiette fiscale et le besoin de certitude des contribuables.

- Certaines règles précises anti-évitement, rendues inutiles par la nouvelle règle générale, seront abrogées. L'élimination de certaines règles spécifiques rendra le régime fiscal moins complexe et facilitera son observation par les contribuables.
- Des modifications seront apportées afin de renforcer d'autres règles précises anti-évitement. Certaines d'entre elles comportent des anomalies, des faiblesses ou d'autres défauts qui ont été détectés par Revenu Canada, des contribuables et leurs conseillers. Ces problèmes seront corrigés.
- Des exigences accrues de déclaration de renseignements seront instituées. Ces changements visent à améliorer les déclarations de renseignements et l'observation des règles par les contribuables.
- Les infractions et les pénalités fiscales actuelles seront rationalisées et accrues, en particulier en cas de récidive.

Les mesures proposées réduiront la tendance législative récente à la multiplication des règles ponctuelles anti-évitement et à la complexité grandissante qui en résulte dans notre législation fiscale. Elles permettront à l'État de combattre plus efficacement les cas répétés de non-observation et donneront aux tribunaux un nouveau fondement légal pour se prononcer contre les mécanismes factices d'évitement fiscal.

Ces mesures anti-évitement, combinées à l'initiative prise pour limiter le financement après impôt, contribueront pour environ 18 pour cent à l'élargissement total de l'assiette de l'impôt des sociétés au cours des cinq prochaines années.

6. Changements de la taxe fédérale de vente et autres mesures transitoires

En attendant que la taxe de vente actuelle soit remplacée par une taxe multi-stades, des changements doivent être apportés au régime actuel afin de corriger certaines de ces iniquités les plus graves et d'enrayer l'érosion de l'assiette de la taxe grâce à l'utilisation de mécanismes d'évitement. Le gouvernement propose également d'autres mesures relatives à la taxe de vente qui, jointes aux changements de l'impôt des sociétés, produiront les recettes supplémentaires requises pour procéder à la réforme de l'impôt des particuliers sans s'écarter du sens des responsabilités financières.

Les changements proposés ci-après entreraient en vigueur le 1er juillet 1988 afin de limiter l'érosion de l'assiette de la taxe de vente, d'atténuer certaines des inégalités concurrentielles les plus criantes occasionnées par cette taxe et de fournir des recettes supplémentaires.

- La taxe fédérale de vente s'appliquera aux ventes d'une société de commercialisation liée au fabricant.

- La taxe fédérale de vente sera déplacée du niveau du fabricant à celui du grossiste pour une gamme limitée de produits.

- La peinture et le papier peint seront éliminés de la liste des matériaux de construction taxables à 8 pour cent, pour être assujettis au taux général de 12 pour cent.

- La taxe de vente sera étendue aux services de télécommunications, comme les services de téléphone et de télex, au taux de 10 pour cent. Les frais de service facturés pour les lignes téléphoniques résidentielles locales seront exonérés. La taxe de vente sur les services de câblodiffusion et de télévision payante passera de 8 à 10 pour cent.

Pour protéger les personnes et les familles à revenu modeste, on augmentera le crédit remboursable au titre de la taxe fédérale de vente, qui passera de $50 à $70 par adulte et de $25 à $35 par enfant. Ce crédit sera réduit de 5 pour cent du revenu familial net au-dessus de $16,000.

Ces mesures devraient rapporter des recettes nettes de $1.1 milliard en 1988-89 et de $1.2 milliard en 1989-90.

Pour améliorer la gestion des rentrées fiscales, contribuer à la gestion du déficit pendant la mise en oeuvre de la première étape de la réforme fiscale et réaliser des économies permanentes au titre du service de la dette publique, le gouvernement propose d'accélérer la perception de certains impôts et taxes.

- À compter d'avril 1988, la perception des taxes fédérales de vente et d'accise sera accélérée pour tous les assujettis. Les grandes entreprises seront également tenues de faire les remises deux fois par mois.

- À partir de janvier 1990, le rythme de remise des retenues à la source d'impôt des particuliers, de primes d'assurance-chômage et de cotisations de RPC par les employeurs de grandes entreprises sera accéléré pour passer à quatre fois par mois.

- À partir de janvier 1990, les acomptes provisionnels trimestriels d'impôt versés chaque trimestre par les particuliers assujettis à ce régime devront être versés au plus tard le 15ième jour du trimestre visé.

Ces mesures contribueront à une augmentation ponctuelle de $1.6 milliard des rentrées en 1988-89 et de $1.1 milliard en 1989-90. Elles ne modifient pas les obligations fiscales des particuliers ou des entreprises, mais se traduisent par des économies permanentes au titre du service de la dette publique.

On trouvera plus de détails sur ces mesures à la partie B du document «Réforme de la taxe de vente» et au chapitre 5 du document intitulé «Réforme de l'impôt direct».

B. Propositions de réforme: deuxième étape

À la deuxième étape de la réforme fiscale, le gouvernement instituera un nouveau régime de taxe de vente. Simultanément, il éliminera les surtaxes actuelles des particuliers et des sociétés et réduira encore l'impôt des particuliers et des familles à revenu moyen. La nouvelle taxe de vente s'accompagnera d'une augmentation appréciable du crédit remboursable à ce titre, de manière à améliorer l'équité fiscale en faveur des Canadiens à revenu faible ou moyen.

1. Taxe de vente multi-stades

Le gouvernement se propose de remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette, qui s'étendrait au niveau du détail. Cette taxe multi-stades constituerait une forme de taxe à la valeur ajoutée. Elle serait prélevée sur les entreprises, par étape, à mesure que les biens passeraient des producteurs primaires et des entreprises de transformation aux grossistes, aux détaillants et, en fin de compte, aux consommateurs.

Dans ce régime de taxe de vente, les entreprises factureront la taxe sur leurs ventes et demanderont un crédit au titre de la taxe payée sur leurs achats. Sous sa forme la plus simple, on calcule la taxe en multipliant les ventes taxables réalisées par une entreprise dans une période donnée par le taux de taxation[4], puis en soustrayant la taxe payée sur les achats de l'entreprise. Au fond, ce système équivaut à taxer la valeur ajoutée par chaque entreprise.

Le calcul de base de la taxe multi-stades par une entreprise est illustré au graphique 4.6.

Les ventes taxables comprendront les ventes de la plupart des biens et des services au Canada. Elles n'incluront pas les ventes à l'exportation. Une entreprise qui vendra uniquement à l'exportation aura des ventes taxables nulles, tout en ayant droit à un remboursement grâce au crédit au titre de la taxe payée sur ses achats.

Les entreprises pourront demander des crédits de taxe sur intrants au titre de leurs achats de biens et de services taxés servant dans l'entreprise. Si les crédits d'une entreprise au titre de ses achats taxés sont supérieurs à la taxe qu'elle doit payer sur ses ventes taxables, elle aura droit à un remboursement. Grâce à ce mécanisme de remboursement, la taxe de vente ne pénalisera pas les entreprises qui accroissent leurs stocks et, en éliminant immédiatement la taxe sur les intrants d'entreprise, il favorisera les investissements, l'expansion, et les exportations.

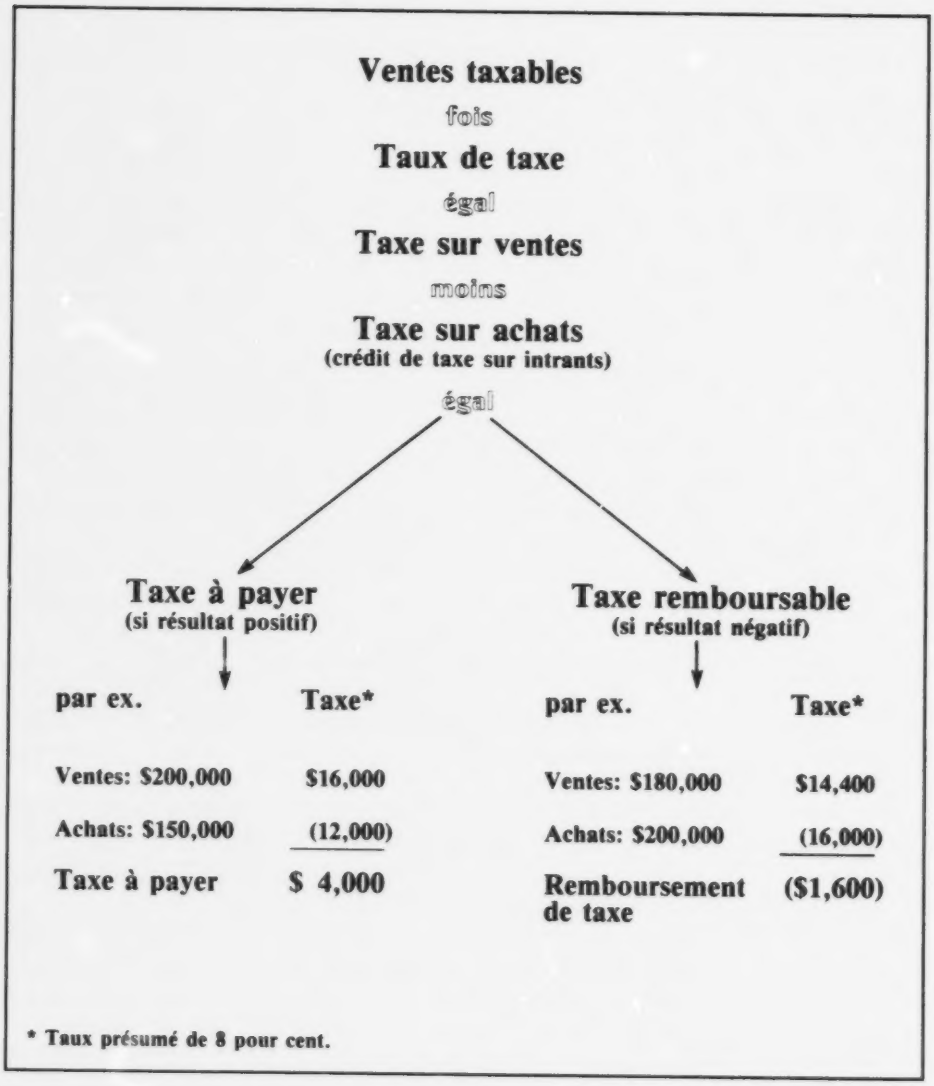
---

[4] On ne peut spécifier le taux de la taxe avant d'avoir arrêté définitivement son assiette. Aux fins de ce document, on a choisi un taux de 8 pour cent. Cette question fait l'objet d'un examen plus approfondi au chapitre 3 du document consacré à la réforme de la taxe de vente.

Graphique 4.6

Taxe de vente multi-stades

Calcul de base



Les importations seront taxables au moment de leur entrée au pays.

Le fonctionnement général de la taxe est illustré au graphique 4.7. Celui-ci présente la production, la distribution et la vente finale d'un meuble, en commençant par l'abattage d'un arbre par un bûcheron, qui vend le bois à une scierie pour $100. Si la taxe était de 8 pour cent, par exemple, le bûcheron facturerait une taxe de $8. En suivant la chaîne de production et de distribution, la scierie aurait des ventes de $150, sur lesquelles elle facturerait $12 de taxe. Après déduction des $8 de taxe payés sur son achat de bois, elle aurait à payer une taxe nette de $4. Le fabricant et le détaillant calculeraient leur taxe nette de la même façon que le bûcheron et la scierie. Ils factureraient la taxe sur leurs ventes et demanderaient un crédit au titre de la taxe payée sur leurs achats. Le détaillant se voit facturer $24 de taxe par le fabricant sur sa vente de $300. À son tour, le détaillant facture au consommateur $32 ou 8 pour cent du prix de vente final de $400. Pour calculer la taxe à payer, le détaillant demanderait un crédit au titre des $24 de taxe facturés par le fabricant et remettrait $8 de taxe au total. Sur l'ensemble des quatre paliers de cette chaîne de production et de distribution, l'État percevrait au total $32, ce qui représente 8 pour cent du prix de vente hors taxe à la consommation, $400.

Cet exemple simplifié illustre les propriétés fondamentales de la taxe multi-stades. Toute taxe de vente facturée par un producteur intermédiaire, comme le bûcheron, la scierie ou le fabricant dans cet exemple, donne droit à un crédit au palier suivant du processus. La seule taxe qui n'est pas remboursée est celle que facture le détaillant sur les ventes finales aux consommateurs. Ainsi, tout en étant perçue par étape au long du réseau de production et de commercialisation, la taxe multi-stades est une taxe sur la consommation finale. La structure et le fonctionnement de la taxe multi-stades sont décrits plus en détail au chapitre 3 du document d'étude consacré à la réforme de la taxe de vente.

En s'étendant jusqu'au point final de consommation, la taxe multi-stades présente plusieurs avantages par rapport à l'actuelle taxe fédérale de vente.

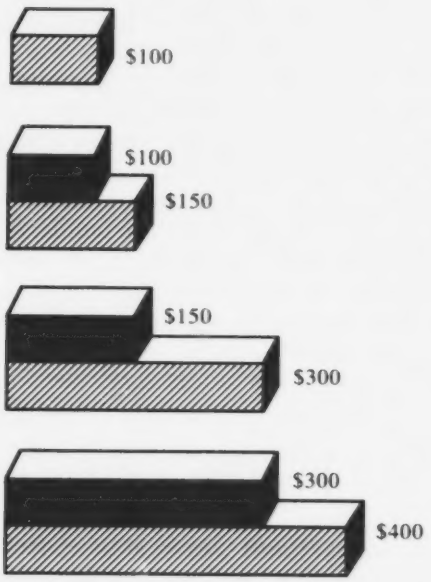
Une taxe multi-stades est neutre. Elle représente un pourcentage uniforme du prix final des biens et services vendus aux consommateurs. Par conséquent, à la différence de l'actuelle taxe de vente, elle n'incite pas les entreprises à modifier leurs systèmes de production ou de distribution et n'influe pas sur leur compétitivité sur le marché. Comme elle s'étend au niveau du détail, le montant final de taxe sur un produit ne dépend pas du circuit de production et de distribution. Il dépend uniquement du prix final à la consommation, ce qui est plus équitable. Les entreprises seront soumises à un régime égal, peu importe la manière dont elles fabriquent et distribuent leurs produits. En assurant un taux de taxation effectif uniforme, le régime multi-stades évite également toute distorsion due à la taxe dans l'esprit du consommateur, au sujet de la valeur des biens et services achetés.

Une taxe multi-stades élimine complètement la taxe sur les intrants d'entreprise. L'octroi de crédits au titre de la taxe déjà payée sur les achats d'entreprise représente le moyen le plus simple et le plus efficace d'éliminer la taxe sur les

Graphique 4.7

Taxe de vente multi-stades

Exemple de fabrication et de distribution d'un meuble



	Taxe sur ventes	Crédit de taxe sur intrants	Taxe nette
Bûcheron	$ 8	-	$ 8
Scierie	$12	$ 8	$ 4
Fabricant	$24	$12	$12
Détaillant	$32	$24	$ 8
	Total		$32

Remarque: Les montants des achats et ventes illustrés au graphique ne comprennent pas la taxe. Pour transmettre la taxe, chaque vendeur facturerait celle-ci en sus des montants indiqués. Ainsi, le bûcheron facturerait $108 à la scierie.

produits achetés et consommés dans la production d'autres biens et services. L'efficacité de ce système de crédits de taxe sur intrants est l'un des grands avantages de la taxe multi-stades, ce qui la rend supérieure aux autres régimes de fiscalité indirecte. Dans le régime actuel, près de la moitié du produit de la taxe fédérale de vente provient des intrants d'entreprise. L'élimination de la taxe sur ces derniers non seulement fait disparaître un obstacle à l'investissement, à la croissance et à l'emploi, mais elle bénéficie aux consommateurs. Elle assure que les biens et services achetés par ces derniers ne subissent pas de taxes cachées.

Une taxe multi-stades n'avantage pas les importations. Dans le régime actuel, les frais de commercialisation et d'autres coûts peuvent être ajoutés au prix des produits importés après l'application de la taxe, au point d'importation. Cela se traduit habituellement par un taux effectif de taxation moins élevé sur les produits importés, ce qui désavantage nettement les producteurs canadiens. Par contre, comme la taxe multi-stades s'étend jusqu'au niveau du détail, elle assure une taxation uniforme des importations et des produits intérieurs, peu importe le palier auquel les coûts sont ajoutés aux importations. La possibilité qu'offre une taxe multi-stades de rééquilibrer les plateaux de la balance de la concurrence en soulageant les entreprises canadiennes d'un fardeau injuste est un avantage important.

Une taxe multi-stades renforcerait la compétitivité des exportations canadiennes. À l'heure actuelle, les exportations ne sont pas taxées directement, mais les taxes cachées imposées sur les intrants d'entreprise par l'actuelle taxe de vente constituent un obstacle important pour nos exportateurs. L'un des principaux objectifs de la taxe multi-stades est d'éliminer ce fardeau inutile. À cette fin, la taxe ne s'appliquera pas aux exportations, et les exportateurs pourront demander le montant intégral du crédit au titre de la taxe déjà payée sur leurs achats de biens et de services. Ils seront donc soumis à un régime plus équitable et plus concurrentiel.

Assiette de la taxe de vente et crédit au titre de la taxe de vente

Il est clair que, avant de mettre en oeuvre une taxe de vente multi-stades, il faut régler un certain nombre de points importants. Il y a notamment la question cruciale de savoir quels biens et services devraient être taxés. La réponse à cette question a des répercussions à la fois sur le taux de la taxe et sur l'ampleur et la conception du crédit remboursable au titre de la taxe de vente qui accompagnera le nouveau régime. Étant donné que le volume des recettes à obtenir par la taxation des ventes sera le même, peu importe l'assiette de la taxe, le taux serait plus élevé si l'on accordait des exemptions.

Les principaux facteurs à prendre en considération pour déterminer si certains produits de base doivent être inclus dans l'assiette de la taxe sont illustrés ci-après, en prenant les produits alimentaires pour exemple. Ils s'appliquent également à un certain nombre d'autres articles généralement considérés comme essentiels ou «de première nécessité».

Bien que les aliments soient taxés dans beaucoup d'autres pays et que certains produits alimentaires soient actuellement taxés au Canada, la taxation des aliments est, de manière compréhensible, une question controversée qui suscite les passions. Cela reflète la tradition canadienne de compassion pour les personnes nécessiteuses. Les Canadiens estiment généralement depuis longtemps qu'il convient d'exonérer les aliments de la taxe afin d'aider à protéger les familles à revenu modeste du fardeau disproportionné de la taxe de vente. Il convient cependant de se demander si une exemption offre le meilleur moyen de parvenir à ce résultat.

En 1982, dernière année pour laquelle on dispose de chiffres détaillés, les statistiques révèlent que les ménages ayant un revenu inférieur à $25,000 représentaient environ la moitié de l'ensemble des ménages canadiens, mais qu'ils achetaient moins de 36 pour cent des aliments consommés dans le pays. Comme l'illustre le graphique 4.8, l'autre moitié des ménages, avec des revenus supérieurs à $25,000, achetaient plus de 64 pour cent des aliments consommés au Canada. Autrement dit, 64 pour cent de l'économie de taxe procurée par l'exonération des aliments bénéficie aux 50 pour cent des ménages qui ont des revenus supérieurs à la médiane.

L'exonération des aliments procure un avantage fiscal plus élevé, dans l'absolu, aux personnes à revenu supérieur qu'aux ménages à revenu inférieur. Cela est dû au fait que les personnes à revenu supérieur dépensent davantage en aliments et, en particulier, pour acheter des aliments coûteux et manger au restaurant.

Ce résultat s'applique généralement à la plupart des produits de base. Des exonérations sont plus avantageuses relativement pour les ménages à revenu inférieur, mais leurs avantages sont plus marqués dans l'absolu pour les ménages à revenu supérieur. L'exonération de certains articles oblige à augmenter les taux de taxation de tous les autres produits, y compris de tous les autres biens et services achetés par les ménages à faible revenu, pour produire les recettes nécessaires au financement des programmes publics.

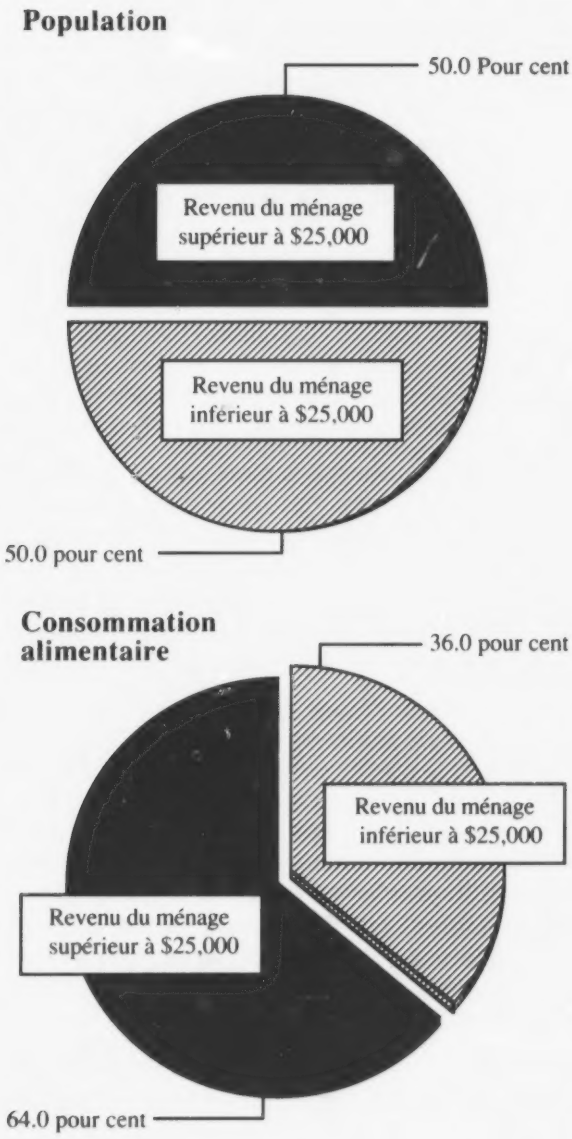
Une meilleure façon d'assurer l'équité de la taxe de vente consiste à compenser l'effet de la taxe totale payée par les familles à revenu modeste par un crédit remboursable au titre de la taxe de vente. En rendant ce crédit remboursable, on permet à tous les Canadiens à revenu modeste d'en bénéficier même s'ils ne paient pas d'impôt sur le revenu. Il suffit, pour être admissible, de produire une déclaration d'impôt, comme le font déjà la plupart des Canadiens. En éliminant progressivement le crédit pour les ménages dont le revenu dépasse un seuil donné, on concentre les avantages de ce crédit en faveur des familles à revenu modeste, comme il convient. Grâce au paiement anticipé du crédit, les personnes nécessiteuses bénéficieront de ce dernier avant d'acheter des biens et services et de payer la taxe de vente.

Le crédit remboursable et payé d'avance répond à l'objectif d'une équité accrue. Son efficacité relative à aider les ménages à revenu modeste est illustrée au graphique 4.9.

Avec un crédit remboursable payé d'avance, la question de la taxation des aliments – ou de tout autre produit essentiel – dépend de l'équilibre à établir entre les facteurs suivants.

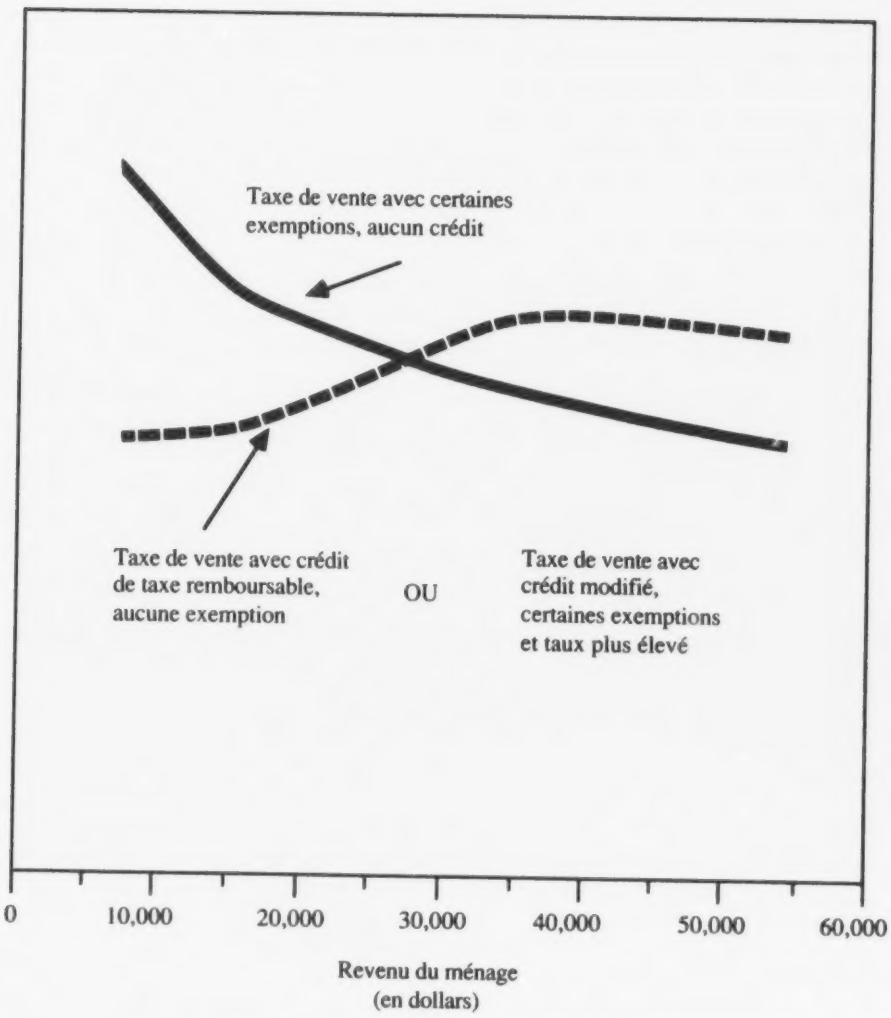
Graphique 4.8

Les ménages à revenu élevé dépensent plus en alimentation que les ménages à revenu faible



Graphique 4.9

Illustration du crédit de taxe de vente remboursable et des exemptions



Remarque: Les courbes sont tracées de façon à produire les mêmes recettes, après déduction du crédit.

Si les aliments et autres produits étaient taxés, ils coûteraient plus cher. Le crédit remboursable payé d'avance serait plus élevé. Le taux de taxation de tous les produits serait plus faible qu'avec des exemptions.

Si les aliments et autres produits n'étaient pas taxés, leurs prix seraient moins élevés. Le crédit remboursable payé d'avance serait moins élevé. Pour produire les mêmes recettes, le taux de taxation de tous les autres produits devrait être plus élevé.

2. Mise en œuvre de la taxe multi-stades

La nouvelle taxe de vente pourrait être mise en oeuvre sous la forme d'une taxe de vente nationale qui remplacerait à la fois l'actuelle taxe de vente fédérale et les taxes de vente au détail imposées actuellement par les provinces. Le nouveau régime pourrait également être conçu de manière à ne s'appliquer qu'au niveau fédéral, les provinces continuant à prélever leurs propres taxes de vente séparément. Qu'elle soit mise en oeuvre à l'échelle nationale ou au niveau fédéral seulement, la taxe serait fondée sur les principes et la structure d'une taxe multi-stades.

Taxe de vente nationale

Dans un régime de taxe de vente nationale, il n'y aurait qu'un seul taux de taxe dans chaque province. Outre l'élément fédéral du taux, qui serait uniforme dans tout le pays, la taxe de vente nationale applicable dans une province incorporerait le taux fixé indépendamment par le gouvernement provincial. Comme les provinces garderaient le droit de déterminer elles-mêmes leurs taux, le taux de la taxe de vente nationale varierait selon les provinces. La taxe serait imposée par une loi distincte des deux paliers de gouvernement.

Pour une entreprise qui effectuerait tous ses achats et ses ventes dans une seule province, la taxe serait calculée à un seul taux. Si une entreprise faisait du commerce interprovincial, la taxe s'appliquerait selon le principe de la destination. Le taux de la taxe de vente nationale applicable à une vente particulière serait celui qui s'applique dans la province à laquelle les marchandises sont expédiées.

Pour simplifier l'administration et l'observation du régime, la taxe de vente nationale s'appliquerait à une assiette fédérale et provinciale commune dans toutes les provinces participantes. L'assiette serait convenue par les deux paliers de gouvernement. Sans une assiette commune, il ne serait guère possible de simplifier la taxe.

L'assiette ne devrait pas être nécessairement exhaustive: des exonérations seraient possibles. Cependant, plus l'assiette serait étroite, plus les taux de la taxe devraient être élevés pour produire les recettes visées.

Pour tenir compte des taux provinciaux variables, la taxe de vente nationale serait calculée séparément sur les factures de vente. Sans facture, il serait impossible à

une entreprise de distinguer les ventes et les achats dans les provinces ayant des taux de taxation différents, de sorte qu'elle ne pourrait quasiment pas calculer exactement ses crédits sur intrants et la taxe qu'elle doit globalement. Cependant, comme le nouveau régime remplacerait les taxes provinciales actuelles ainsi que la taxe fédérale de vente, il offrirait la possibilité de réduire globalement les coûts d'observation et d'administration, par comparaison avec les options qui ne réformeraient que la taxe fédérale de vente, sans toucher aux taxes provinciales sur les ventes au détail.

La taxe de vente nationale serait intégrée au régime d'impôt direct des particuliers grâce à une amélioration sensible et à un élargissement du crédit remboursable actuel à ce titre. Le crédit compenserait l'effet de la réforme de la taxe de vente sur les familles à revenu modeste et rendrait le nouveau régime de taxe – même avec une large assiette – beaucoup plus progressif que les régimes actuels de taxe de vente. La prestation de ces crédits pourrait se faire de manière très souple. Les provinces pourraient, à leur choix, offrir leurs propres crédits indépendamment du crédit fédéral ou élaborer un système conjoint.

Une taxe de vente nationale offre bien des avantages. Elle:

- maximise les avantages économiques de la réforme en éliminant complètement la taxe sur les intrants d'entreprise aux deux paliers de gouvernement, renforçant ainsi la compétitivité des entreprises canadiennes;
- simplifie l'observation du régime par les assujettis;
- élimine les doubles emplois dans l'administration des taxes; et
- assure un régime fiscal plus équitable aux entreprises, aux secteurs et aux ménages.

Des entretiens préliminaires sur la possibilité d'instaurer une taxe de vente nationale ont eu lieu avec les gouvernements provinciaux. Aucune province ne s'est engagée à adopter un régime national, mais le gouvernement estime que la possibilité d'une réforme véritablement nationale de la taxe de vente mérite un plus ample examen et des débats plus approfondis afin de déterminer si un consensus peut être obtenu.

Taxe sur les biens et services et taxe à la valeur ajoutée

Si on ne pouvait s'entendre avec les provinces sur un régime national, le gouvernement remplacerait l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe multi-stades uniquement fédérale. Une nouvelle taxe de vente au niveau fédéral répondrait également aux objectifs de la réforme fiscale. Elle représenterait un progrès important vers la simplification du régime fiscal, l'amélioration de son équité et le renforcement de la compétitivité de l'industrie canadienne. Elle serait de beaucoup meilleure à l'actuelle taxe fédérale de vente et représenterait une amélioration considérable du régime fiscal canadien. Une taxe de vente multi-stades appliquée au niveau fédéral uniquement s'accompagnerait de la suppression

des surtaxes d'impôt sur le revenu, d'autres réductions d'impôt direct pour les contribuables à revenu moyen et d'un crédit amélioré, remboursable, payé d'avance à l'intention des Canadiens à revenu modeste et moyen.

Le gouvernement envisagera deux options de taxe multi-stades uniquement fédérale:

- une taxe fédérale sur les biens et services qui s'appliquerait à un taux uniforme à quasiment tous les biens et services au Canada;
- une taxe fédérale à la valeur ajoutée qui offrirait plus de liberté pour décider quels biens et services doivent être taxés. Des factures seraient requises:

(i) Taxe fédérale sur les biens et services

Une taxe fédérale sur les biens et services, s'appliquant à un taux uniforme à quasiment tous les biens et services au Canada, ne nécessiterait pas de calcul séparé de la taxe sur chaque facture.

Une assiette à caractère global permettrait également à une entreprise de calculer la taxe exigible pour une période à l'aide de documents comptables qu'elle tient déjà. Cela simplifierait l'observation du régime et éviterait une hausse des coûts pour les entreprises.

Une taxe fédérale structurée de cette manière pourrait fonctionner parallèlement aux taxes provinciales de vente au détail. Les détaillants incorporeraient sans doute la taxe fédérale à leurs prix, auxquels la taxe provinciale serait appliquée au moment de la vente. Du point de vue du vendeur, le rapport entre le fonctionnement de la taxe fédérale et de la taxe provinciale resterait à peu près le même que maintenant.

Une taxe sur les biens et services s'accompagnerait d'une amélioration sensible du crédit remboursable au titre de la taxe de vente en faveur des Canadiens à revenu faible ou moyen. Ce crédit serait conçu selon les mêmes principes que l'actuel crédit au titre de la taxe de vente. Il varierait en fonction de la taille de la famille et serait éliminé graduellement à mesure que le revenu augmenterait.

Une taxe fédérale sur les biens et services ayant une large assiette répondrait à nombre des objectifs de la réforme de la taxe fédérale de vente. Elle favoriserait l'efficience économique et la compétitivité et éliminerait toutes les distorsions de l'actuelle taxe fédérale de vente. En réduisant les exemptions et en s'appliquant à un taux unique, elle représenterait la méthode la plus simple du point de vue de l'administration de la taxe et de son observation par les assujettis. Enfin, la régressivité inhérente à une taxe de vente ayant une large assiette serait éliminée par l'amélioration et le paiement anticipé du crédit remboursable au titre de la taxe de vente.

Le principal inconvénient d'une taxe fédérale sur les biens et services est qu'elle n'offre pas la possibilité d'exonérer des produits ou des secteurs particuliers. Cela n'est possible qu'avec un système de facturation de la taxe.

(ii) Taxe fédérale à la valeur ajoutée

Une taxe fédérale à la valeur ajoutée s'appliquerait également à une large assiette. Cependant, la facturation explicite de la taxe donnerait la possibilité d'exonérer certains biens et services, ou encore certaines catégories d'entreprises. Ce régime serait analogue à celui qu'appliquent les pays européens et plusieurs autres états dans le monde.

Étant donné que l'assiette de la taxe serait plus sélective, les entreprises devraient justifier leurs demandes de crédit de taxe sur intrants en produisant des factures où figure la taxe payée.

La mesure dans laquelle le crédit remboursable au titre de la taxe de vente serait amélioré dans un mécanisme de taxe fédérale à la valeur ajoutée dépendrait évidemment de l'ampleur de l'assiette. Dans la mesure où les exemptions seraient nombreuses, le crédit ne serait pas augmenté autant.

Comme la taxe sur les biens et services, la taxe fédérale à la valeur ajoutée éliminerait les défauts de l'actuelle taxe fédérale de vente. En premier lieu, comme elle s'étendrait au niveau du détail, elle s'appliquerait uniformément aux biens et services taxables qui passent par différents canaux de production et de distribution. En deuxième lieu, elle permettrait d'éliminer quasiment toute la taxe sur les intrants d'entreprise et renforcerait donc la compétitivité des entreprises canadiennes. En troisième lieu, elle éliminerait l'avantage dont bénéficient les importations. Elle permettrait en outre une amélioration de l'efficience économique, encore que cet effet soit moins marqué qu'avec une taxe s'appliquant à une assiette globale.

Le principal inconvénient de cette option tient au surcroît de paperasse et de coûts d'observation qu'elle imposerait aux détaillants. En fait, si les exemptions étaient nombreuses, la taxe pourrait devenir un fardeau appréciable pour les détaillants, qui devraient faire face à deux régimes de taxe de vente – une taxe fédérale à la valeur ajoutée et une taxe au détail provinciale – ayant chacune son propre taux et sa propre assiette.

Conclusion

Le gouvernement mettra en oeuvre une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette. Son application est un élément essentiel d'une réforme globale de la fiscalité. Sa conception par le législateur sera fondée sur l'une des options exposées dans ce document. Pour ce qui est du choix à faire entre les divers mécanismes de cette taxe, le gouvernement se propose d'étudier l'option de la taxe de vente nationale avec les provinces, qui se sont déclarées intéressées, de prime abord, à élaborer un régime conjoint conforme à ces principes.

5. Effets économiques et financiers de la réforme fiscale

1. Effets sur le rendement de l'économie

Le régime fiscal actuel constitue de plus en plus un obstacle à une croissance économique soutenue. Un trop grand nombre de décisions économiques privées sont prises en fonction d'encouragements fiscaux plutôt qu'économiques; les incitations à travailler, à épargner et à investir sont minées; nos entreprises sont défavorisées sur le marché intérieur et à l'étranger.

Une réforme globale de la fiscalité éliminera dans une large mesure ces distorsions et iniquités, renforcera l'incitation à épargner et à travailler et assurera une économie plus efficiente et plus concurrentielle. En améliorant notre compétitivité internationale et en renforçant la structure de l'économie intérieure, nous serons mieux en mesure de nous adapter et de prospérer dans un contexte mondial évolutif et incertain. La réforme fiscale nous permettra de continuer à bâtir une fondation encore plus solide en vue d'une croissance soutenue de l'économie et d'une amélioration constante du bien-être économique et social de tous les Canadiens.

Réforme de l'impôt direct des particuliers

L'une des principales caractéristiques de la réforme de l'impôt des particuliers est l'abaissement des taux marginaux d'imposition de la plupart des Canadiens. Cela signifie que les Canadiens garderont une plus forte proportion, nettement plus forte dans bien des cas, de chaque dollar supplémentaire gagné. Des revenus après impôt plus élevés inciteront davantage de Canadiens à entrer sur le marché du travail et, dans le cas de ceux qui ont déjà un emploi, à travailler plus longtemps et de manière plus productive. La deuxième étape de la réforme fiscale renforcera ces incitations.

L'augmentation de l'offre de main-d'oeuvre aura un effet important et positif sur les perspectives économiques du Canada. La compétitivité internationale du Canada sera renforcée, le solde de la balance commerciale sera amélioré et un plus grand nombre d'emplois seront créés. La hausse de l'emploi entraînera une augmentation de la demande intérieure, produisant ainsi un «cercle vertueux» d'augmentation de l'offre de main-d'oeuvre et de croissance des possibilités d'emplois.

La réforme de l'impôt direct des particuliers renforcera les incitations à épargner. Un taux plus élevé d'épargne intérieure à long terme permettra de disposer d'une masse de fonds plus importante et moins coûteuse pour financer les investissements. La hausse des investissements accroîtra la capacité productive de l'économie canadienne, permettant ainsi d'améliorer la productivité et la compétitivité. À mesure que l'épargne intérieure se rapprochera du niveau des investissements intérieurs, la balance des paiements courants devrait s'améliorer.

Réforme de l'impôt direct des sociétés

La réforme du régime fiscal des sociétés réduira les écarts de fardeau fiscal entre les secteurs et les différents genres de biens. Les différences importantes de taux effectifs d'imposition des investissements selon les secteurs signifient que des projets d'investissement qui produisent des taux de rendement très différents avant impôt peuvent être également rentables après impôt. L'atténuation de la variabilité de ces taux d'imposition entre les secteurs permettra de réduire les distorsions introduites par le régime fiscal des sociétés dans les décisions d'investissement.

La réforme de l'impôt direct des sociétés réduira également le désavantage fiscal relatif dont souffrent actuellement les entreprises et les industries à forte proportion de main-d'oeuvre, à mesure que les encouragements fiscaux actuels visant à remplacer le facteur travail par du capital dans le processus de production diminueront. La réduction de ces distorsions d'origine fiscale améliorera l'efficience économique.

Les taux statutaires élevés qui s'appliquent actuellement aux sociétés les encouragent à financer l'acquisition de biens par emprunts plutôt que par des fonds propres. L'expérience des années 1980-1982 démontre clairement combien un endettement excessif des sociétés peut nuire à une économie. Les taux réduits d'imposition des sociétés qui résulteront de la réforme fiscale diminueront la valeur fiscale de la déduction pour frais d'intérêt, réduisant ainsi les encouragements fiscaux à se financer par emprunts plutôt que par des capitaux propres.

Réforme de la taxe de vente

La réforme de la taxe de vente éliminera d'importantes distorsions dans l'économie. Cela améliorera la structure et la compétitivité de l'économie canadienne. Une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette éliminera la taxation des intrants d'entreprise, mettra les produits intérieurs et les produits importés sur un pied d'égalité et répartira de façon plus égale le fardeau de la taxe entre un éventail plus large de biens et de services. Ces effets se traduiront aussi par des possibilités accrues de production, de création d'emplois et une augmentation du revenu national. Outre ces avantages, la réforme de la taxe de vente aura également des effets appréciables à court et à moyen terme sur l'économie globale. Les taux de croissance de la production et de l'emploi augmenteront sous l'effet d'une augmentation des investissements et d'une évolution favorable du solde de la balance commerciale du Canada.

Un peu plus du tiers des dépenses finales d'investissement est actuellement assujetti à la taxe fédérale de vente, au taux de 8 ou de 12 pour cent. Par conséquent, l'effet d'une élimination de la taxe fédérale de vente sur les biens d'équipement équivaudrait à peu près à une réduction de 4 pour cent du coût du capital. À long terme, il pourrait en résulter une augmentation du stock de capital souhaité allant jusqu'à 4 pour cent.

Le passage d'une taxe fédérale de vente ayant une étroite assiette à une taxe multi-stades applicable à une large assiette aura un certain effet sur le prix des biens et services non taxés auparavant. Cette hausse ponctuelle du prix des biens et services qui ne sont pas assujettis à la taxe sera compensée dans une certaine mesure par les réductions de prix dues à l'abaissement du taux de taxation des produits actuellement taxables. De plus, pour beaucoup de Canadiens, la hausse éventuelle de coûts sera compensée, ou au-delà, par le crédit remboursable au titre de la taxe de vente, l'élimination de la surtaxe sur le revenu des particuliers et d'autres réductions de l'impôt personnel. Après un bref laps de temps, l'évolution des prix reviendrait à la normale. De ce fait, ce rajustement ponctuel des prix ne se répercuterait pas sur la détermination des autres coûts et n'accroîtrait pas les prix à l'exportation.

Le principal effet économique de la deuxième étape d'une réforme globale de la fiscalité sera son effet extrêmement positif sur la compétitivité de l'industrie canadienne et les incitations à investir pour les entreprises canadiennes. Une réforme globale de la fiscalité entraînera une affectation plus efficiente des ressources dans l'économie canadienne, une économie plus compétitive sur le marché global et des possibilités accrues de croissance et de création d'emplois dans les années 90.

2. Effets sur la tenue financière

Des facteurs primordiaux dans la conception de la réforme fiscale ont été de veiller à ce que ses effets sur le déficit soient fondamentalement neutres et à ce qu'elle rende les recettes fiscales plus fiables.

L'effet cumulatif de la réforme fiscale et des mesures connexes sur le déficit et la dette nette, entre 1988-89 et 1991-92, est négligeable. Cependant, les effets positifs de la réforme sur la situation financière à long terme du Canada dépassent les incidences financières directes.

- Depuis une dizaine d'années, le produit du régime fiscal est devenu moins stable et plus difficile à prévoir. Les initiatives proposées dans le cadre de la première étape de la réforme globale de la fiscalité rendront les recettes fiscales fédérales plus stables et plus prévisibles. L'élargissement de l'assiette des impôts et taxes, l'élimination de concessions sélectives, joints à l'abaissement des taux d'imposition et à l'instauration de règles générales anti-évitement, permettront de limiter la dégradation des assiettes fiscales qui se serait produite en l'absence de réforme.

- Faute d'une réforme fiscale, on aurait continué d'accorder une importance croissante à l'impôt direct des particuliers. Les mesures prévues à la première étape de la réforme fiscale diminueront la part représentée par l'impôt direct des particuliers et augmenteront celle de l'impôt direct des sociétés et de la taxe de vente. La part de l'impôt des sociétés passera d'un niveau estimatif de 15.6 pour cent en 1987-88 à 17.2 pour cent en 1991-92. La deuxième étape de la réforme fiscale permettra de poursuivre le rééquilibrage des principales recettes fiscales alors que la taxe fédérale de vente sera remplacée par une taxe multi-stades ayant une large assiette, que les surtaxes des sociétés et des particuliers seront éliminées et que ces derniers bénéficieront de nouvelles réductions d'impôt.

La réforme fiscale aidera le gouvernement à respecter ses principes financiers à moyen terme. Depuis novembre 1984, la stratégie financière du gouvernement à moyen terme est fondée sur quatre principes:

- ramener le rythme de croissance de la dette publique à celui de l'économie à moyen terme, c'est-à-dire stabiliser le rapport entre la dette et le PIB;
- réduire de manière appréciable et constante le déficit annuel;
- réduire sensiblement, année après année, les besoins financiers de l'État; et
- veiller à ce que la majeure partie des progrès financiers soit réalisée au moyen d'une restriction efficace des dépenses et d'une bonne gestion.

Ces principes ont été appliqués avec détermination, et des progrès considérables ont été accomplis malgré des événements imprévus, dus principalement à une évolution internationale défavorable, qui ont ralenti les progrès financiers par rapport aux prévisions. En particulier, la chute des prix du pétrole et des céréales en 1986 et la possibilité que ces prix ne reviennent pas aux niveaux antérieurs avant la fin de la décennie se sont traduites par un manque à gagner appréciable pour l'économie canadienne, par rapport aux prévisions faites dans le budget de février 1986. Ce phénomène a exercé des pressions à la hausse de la courbe du déficit à moyen terme, par l'effet de la baisse des prix du pétrole sur le produit de l'impôt direct des sociétés et de la chute des prix des céréales sur certaines dépenses statutaires.

Effets financiers de la réforme fiscale

La partie A du tableau 5.1 présente les effets directs, sur les recettes et les dépenses, des mesures prévues à la première étape de la réforme de l'impôt direct des particuliers et des sociétés.

La majeure partie des propositions touchant l'impôt direct des particuliers seront entièrement mises en oeuvre au cours de l'année d'imposition 1988, mais le rajustement des tables de retenues le 1er juillet 1988 entraînera d'importants remboursements au cours de l'exercice 1989-90. D'ici 1991-92, les propositions de réforme fiscale réduiront les rentrées d'impôt des particuliers d'environ $2.5 milliards par an.

Tableau 5.1

Incidences financières de la première étape de la réforme fiscale

A. Effet direct total sur les recettes et les dépenses des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
		(millions de dollars)		
Effets sur les recettes				
Impôt direct des particuliers				
Conversion des exemptions en crédits et réductions des taux marginaux d'imposition	−2,185	−5,910	−4,600	−4,905
Élargissement de l'assiette et autres mesures	480	2,070	2,255	2,495
Réduction nette de l'impôt des particuliers	−1,705	−3,840	−2,345	−2,410
Impôt direct des sociétés				
Réduction des taux d'imposition	−635	−1,545	−1,645	−1,665
Mesures élargissant l'assiette	1,165	2,170	2,810	3,190
Augmentation nette de l'impôt des sociétés	530	625	1,165	1,525
Réduction nette totale des recettes	−1,175	−3,215	−1,180	−885
Effet sur les dépenses				
Hausse des paiements de Financement des programmes établis et de péréquation	340	360	385	395
B. Mesures connexes touchant les recettes				
Changement de la taxe fédérale de vente et du crédit remboursable au titre de cette dernière				
Déplacement de la taxe fédérale de vente au niveau du gros pour certains articles et changement du régime des sociétés de commercialisation	295	310	315	330
Taxe de 10 pour cent sur la plupart des services de câblodiffusion et de télécommunications	870	945	1,000	1,055
Taxation de la peinture et du papier peint au taux général	60	60	65	65
Hausse du crédit remboursable de $20 par adulte et de $10 par enfant	−120	−150	−155	−160
Hausse nette du produit de la TFV	1,105	1,165	1,225	1,290
Gestion des rentrées fiscales				
Accélération des retenues à la source et acomptes provisionnels trimestriels d'impôt		1,100		
Accélération des remises de taxes de vente et d'accise	1,600			
Hausse totale des recettes résultant de la gestion des rentrées fiscales	1,600	1,100		
Augmentation nette totale des recettes	+2,705	+2,265	+1,225	+1,290
Effet de la première étape de la réforme fiscale sur le déficit	−1,190	1,310	340	−10

Les changements de l'impôt des sociétés accroîtront la part de cette source dans l'ensemble des recettes fédérales. Ainsi, le produit de l'impôt des sociétés augmente d'environ $530 millions et $625 millions, respectivement, au cours des exercices 1988-89 et 1989-90. Lorsque les mesures seront entièrement en vigueur, la hausse des recettes produites par l'impôt des sociétés passera à environ $1.5 milliard d'ici 1991-92.

L'effet direct total sur les recettes des mesures relatives à l'impôt des particuliers et des sociétés entraînerait, faute d'autres mesures, une hausse de $1.2 milliard du déficit en 1988-89 et de $3.2 milliards en 1989-90, lorsque les mesures fiscales seraient presque entièrement mises en vigueur au cours d'une période transitoire de deux ans. Au-delà de cette période, l'effet de ces modifications fiscales sur les recettes accroîtrait le déficit d'environ $1 milliard par an. De même, ces mesures feront augmenter directement le déficit de $350 à $400 millions de plus par an en raison de l'augmentation des dépenses de péréquation et des versements en espèces aux provinces au titre du Financement des programmes établis (FPE), à cause des changements de la valeur des points d'impôt.

Comme la réforme de la taxe de vente sera mise en oeuvre à une deuxième étape, une gestion financière caractérisée par le sens des responsabilités oblige à se procurer des recettes supplémentaires au moyen du régime actuel de taxe de vente. On prend également des mesures pour accélérer la perception des taxes de vente et d'accise ainsi que la remise des impôts retenus à la source. Ces augmentations de recettes sont indiquées dans la partie B du tableau 5.1.

Perspectives financières

Malgré l'effet de la baisse du prix du pétrole et des céréales en 1986, le déficit de l'exercice 1986-87 est maintenant évalué à $31 milliards, soit $1 milliard de moins que projeté dans le budget de février 1987, et $3.4 milliards au-dessous du déficit de $34.4 milliards enregistré en 1985-86. On évalue les dépenses de programmes de l'exercice 1986-87 à $89.4 milliards, l'objectif fixé dans le budget de février 1986 et réaffirmé dans celui de février 1987. Les recettes seront un peu plus élevées que prévu dans le budget de février 1987, en grande partie à cause de rentrées d'impôt des sociétés plus abondantes que prévu au premier trimestre de 1987. Les besoins financiers, compte non tenu des opérations de change, sont estimés pour 1986-87 à $21.6 milliards, soit $2.4 milliards de moins que prévu lors du budget de février 1987, grâce à la fois à l'amélioration du déficit et à la hausse des ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires.

Le rythme de diminution du déficit devrait ralentir temporairement en 1988-89 et 1989-90 (tableau 5.2). Cela est dû aux effets persistants de la chute du prix du pétrole et des céréales en 1987-88 et au-delà, ainsi qu'au passage au régime réformé d'impôt direct des particuliers et des sociétés.

Si on se tourne vers les années 90, le déficit et les besoins financiers devraient marquer une diminution appréciable. En 1991-92, le déficit fédéral devrait diminuer d'encore 20 pour cent par rapport au niveau estimatif de 1987-88, cette

baisse étant de 40 pour cent pour les besoins financiers. Le rapport entre la dette et le PIB devrait se stabiliser en 1991-92, ce qui constituerait une étape clé dans la stratégie financière à moyen terme du gouvernement. Cette amélioration sera permise par une baisse constante des dépenses en proportion du PIB et la stabilité relative des recettes par rapport à ce dernier.

Tableau 5.2

Perspectives à moyen terme du déficit, des besoins financiers et de la dette publique nette

	Estimation	Projection				
	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Déficit budgétaire						
En milliards de dollars	31.0	29.3	28.9	28.6	26.1	23.5
En pourcentage du PIB	6.1	5.4	5.0	4.7	4.0	3.4
Besoins financiers						
En milliards de dollars	21.6	21.3	22.3	19.7	16.0	12.7
En pourcentage du PIB	4.3	4.0	3.9	3.2	2.5	1.8
Dette publique nette						
En milliards de dollars	264.5	293.8	322.8	351.4	377.5	401.0
En pourcentage du PIB	52.4	54.6	56.2	57.3	58.2	58.2

L'économie canadienne connaît actuellement sa cinquième année d'expansion et est bien placée pour poursuivre une croissance régulière au cours des prochaines années. Cependant, les perspectives économiques et financières du Canada à moyen terme dépendront de l'évolution économique internationale, et en particulier des progrès que les principaux pays industriels réaliseront dans la résorption des déséquilibres commerciaux et financiers actuels. Étant donné l'ampleur des risques et des incertitudes qui pèsent actuellement sur l'économie internationale, il est d'autant plus important de poursuivre les progrès en améliorant la structure fondamentale de l'économie canadienne. La réforme fiscale renforcera les éléments fondamentaux de l'économie canadienne. Cela contribuera à nous donner la marge de manoeuvre financière et économique dont nous pourrions avoir besoin au cours des prochaines années.

3. Effets sur les recettes provinciales

Les ententes fédérales-provinciales de perception fiscale permettent au gouvernement fédéral d'administrer et de percevoir les impôts directs établis par les provinces. Toutes les provinces, sauf le Québec, qui administre lui-même ses impôts directs des particuliers et des sociétés, ont conclu des ententes avec le gouvernement fédéral. Dans le cas de l'Ontario et de l'Alberta, les accords ne concernent que l'impôt des particuliers, ces provinces administrant leurs propres impôts des sociétés.

Les provinces participant à ces ententes ont convenu d'exprimer leurs taux respectifs d'imposition des particuliers en pourcentage de l'impôt fédéral de base,

en général. Dans le cas de l'impôt des sociétés, les sept provinces participantes appliquent leurs taux d'imposition au revenu imposable gagné par une société dans une province, déterminé conformément à la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* et aux règlements y afférents. Le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont adopté des définitions très voisines de la définition fédérale du revenu imposable des sociétés qu'utilisent les autres provinces.

En raison de ces liens fédéraux-provinciaux, les changements du régime fiscal fédéral proposés dans le cadre de la réforme influeront automatiquement sur le calcul de l'impôt provincial à payer sur le revenu des particuliers dans toutes les provinces, sauf le Québec. Quand les mesures seront entièrement en vigueur, en 1990, on estime que le produit de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, dans les provinces autres que le Québec, sera réduit d'environ $880 millions globalement. Si le Québec réduisait l'impôt des particuliers dans une mesure équivalente à environ 80 pour cent de la diminution de l'impôt fédéral de base des résidents du Québec, le produit global des impôts provinciaux sur le revenu des particuliers se trouverait diminué d'environ $1,275 millions.

En ce qui concerne l'impôt des sociétés, les provinces profitent en général automatiquement des recettes produites par un élargissement de l'assiette de l'impôt, mais ne sont pas touchées par les réductions des taux fédéraux

Tableau 5.3

Effet direct de la réforme de l'impôt des particuliers et des sociétés sur les recettes provinciales[1]
Année d'imposition 1990

Sources de recettes	Provinces autres que le Québec	Québec[2]	Total
		(millions de dollars)	
Impôt direct des particuliers	−880	−395	−1,275
Impôt direct des sociétés	+815	+70	+885
FPE et non participation	+210	+150	+360
Péréquation	+15	+10	+25
Total	+160	−165	−5

[1] Les calculs sont fondés sur l'hypothèse que toutes les provinces à l'exception du Québec continuent d'exprimer leurs taux d'IRP respectifs en pourcentage de l'impôt fédéral de base, que toutes maintiennent leurs taux d'imposition des sociétés, et que l'Ontario, le Québec et l'Alberta, qui administrent leurs propres régimes d'imposition des sociétés, instaurent des mesures d'élargissement de leurs assiettes fiscales parallèles à celle du fédéral.

[2] Le Québec administre son propre régime d'imposition des particuliers, lequel diffère sensiblement de ceux du fédéral et des autres administrations provinciales. La réforme n'aura aucun effet direct sur les recettes fiscales du Québec. Les calculs de ce document tiennent toutefois compte de l'incidence sur les contribuables québécois et sur les recettes de cette province, d'un changement de régime fiscal correspondant à celui du fédéral. Pour les besoins de cette analyse, il a été présumé que des réductions de recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers de la province équivalent à environ 80 pour cent de la réduction de l'impôt fédéral de base au Québec. Cette hypothèse est conforme aux hypothèses utilisées ailleurs dans ce document, selon lesquelles l'impôt provincial sur le revenu dans les 10 provinces équivaut, en moyenne, à 55 pour cent de l'impôt fédéral de base.

d'imposition. À supposer que l'Ontario, le Québec et l'Alberta adoptent les mesures élargissant l'assiette de l'impôt des sociétés et que les provinces ne rajustent pas leurs taux d'imposition, les recettes fournies par l'impôt des sociétés à l'ensemble des provinces augmenteraient d'environ $885 millions. Outre qu'elle toucherait les recettes provinciales provenant des impôts directs, la réforme fiscale aura des répercussions directes sur les sommes versées aux provinces aux termes de certains programmes de transferts fédéraux. Les effets les plus sensibles seront perçus dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE), des accords de non-participation avec le Québec et du programme de péréquation fiscale. Les transferts en espèces aux provinces au titre du FPE et de la péréquation augmenteront sensiblement. Les versements de péréquation s'accroîtront eux aussi, mais dans une mesure moindre.

L'effet net estimatif subi par les recettes provinciales au cours des cinq prochaines années est présenté au tableau 5.4. À mesure que la réforme des impôts directs entrera en vigueur, les recettes provinciales prises globalement augmenteront. Pour aider à compenser l'incidence de la réforme fiscale sur les provinces la première année, les paiements aux provinces à l'égard des impôts sur le revenu des particuliers seront accélérés. Le tableau 5.4 tient compte de cette accélération des versements d'impôt direct des particuliers.

Tableau 5.4

Effet direct de la réforme des impôts des particuliers et des sociétés sur les recettes provinciales
Année d'imposition 1988 à 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
	(millions de dollars)				
Terre-Neuve	−1	−8	−2	–	+2
Île-du-Prince-Édouard	–	−2	+1	–	–
Nouvelle-Écosse	+1	−10	−1	+3	+5
Nouveau-Brunswick	–	−10	−2	+2	+4
Ontario	+77	−18	+112	+180	+227
Manitoba	+7	−7	+5	+10	+14
Saskatchewan	+4	−7	+2	+10	+11
Alberta	+36	+8	+51	+68	+83
Colombie-Britannique	+1	−35	−6	+7	+18
Territoires-du-Nord-ouest	+1	−1	–	−1	–
Yukon	−1	–	–	−1	–
Total hors Québec	+125	−90	+160	+278	+364
Québec*	−186	−188	−165	−167	−155
Total	−61	−278	−5	+111	+209

* Voir les renvois du tableau 5.3.

6. Mise en oeuvre de la réforme fiscale

Dans ce Livre blanc, le gouvernement a exposé un plan global pour la réforme du régime fiscal au Canada. Ce régime ne répond pas aux attentes et aux besoins des Canadiens. Il manque souvent d'équité. Il pose des obstacles à la croissance. Il constitue une source de plus en plus instable de recettes pour l'État. Le règlement de ces problèmes est une entreprise de taille, qui comporte des changements importants. Dans le cas de la taxe de vente, il faudra mettre en place un régime entièrement nouveau.

La réforme fiscale sera effectuée en deux étapes.

Le gouvernement se propose d'agir sans retard pour mettre en oeuvre la première étape de la réforme. Ces mesures entreront en vigueur en général avec l'année d'imposition 1988. À cette fin, le gouvernement se propose de présenter au Parlement des Avis de motions des voies et moyens d'ici la fin de 1987. Dans le cadre de la préparation de ces motions, le gouvernement tiendra compte des vues des milieux d'affaires, du monde du travail, d'associations représentatives, des spécialistes de l'impôt et des particuliers. Le gouvernement invitera aussi le Comité permanent des finances, du commerce, et des questions économiques de la Chambre des communes à examiner ces propositions. Les travaux du comité offriront aux Canadiens une tribune importante pour exposer leurs points de vue et débattre de ces questions.

À la deuxième étape de la réforme fiscale, le gouvernement mettra en place un nouveau régime de taxe de vente. Les avantages qu'offre une taxe de vente nationale sur le plan de l'efficience économique, de l'équité et de la simplification méritent un examen plus approfondi. Les provinces se sont déclarées intéressées dans un premier temps à étudier un régime conjoint. Pour examiner cette possibilité plus à fond, les ministres fédéral et provinciaux des finances se réuniront cet automne afin de poursuivre leurs travaux de réforme de la taxe de vente.

Une réforme globale de la taxe de vente, qu'elle soit appliquée à l'échelle nationale ou au niveau fédéral, touchera les particuliers, les groupes, les organismes et les entreprises d'un bout à l'autre du pays. Il est indispensable d'obtenir leurs points de vue sur la mise en oeuvre de la nouvelle taxe de vente. Les consultations menées en permanence entre le ministre des Finances et les représentants des milieux d'affaires, du monde du travail et du secteur sans but lucratif offriront un important cadre de discussion. À mesure que les travaux préparatoires à la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente se poursuivront, les fonctionnaires du ministère des Finances s'attacheront en priorité à offrir aux groupes et aux

organismes intéressés des possibilités de consultations. Ces débats aideront à préciser d'importantes questions techniques touchant l'application de la taxe de vente à différents secteurs. Le Comité permanent des finances, du commerce, et des questions économiques voudra également étudier la réforme de la taxe de vente. Ces audiences seront l'occasion d'un débat public.

ANNEXE

Tableau des renvois aux mesures de la réforme fiscale

Cette annexe dresse la liste des mesures particulières proposées dans le cadre de la réforme fiscale et indique les renvois aux documents connexes.

Références:		
	Livre blanc	Lb
	Réforme de l'impôt direct	I
	Réforme de la taxe de vente	T
	Perspectives économiques et financières	P
	Avis de motions des voies et moyens	Av.

Impôt sur le revenu des particuliers

1.	Structure des taux	Lb-26, I-18, I-73
2.	Nouveaux crédits d'impôt	Lb-29, I-20, L-76
	– crédit de base	Lb-30, I-19, I-74
	– crédit de personne mariée et équivalent	Lb-31, I-20, I-75
	– personne à charge	Lb-29, I-75
	– persone âgée	Lb-31, I-77
	– crédit pour invalidité	Lb-31, I-79
	– revenu de pension	Lb-32, I-77
	– crédit pour frais de scolarité et pour études	Lb-32, I-79
	– frais médicaux	Lb-32, I-80
	– dons de charité	Lb-32, I-81
	– cotisations de RPC/RRQ et primes d'assurance-chômage	Lb-34, I-82
3.	Crédits de taxe de vente pour 1988	Lb-30, I-81, I-172
4.	Gains en capital	
	– exemption à vie	Lb-34, I-22, I-84, Av.
	– taux d'inclusion	Lb-35, I-22, I-84
	– restriction	Lb-34, I-23, I-84
5.	Crédits d'impôt pour dividendes	Lb-35, I-23, I-100, I-107
6.	Déduction pour revenus d'intérêt et de dividende	Lb-35, I-86
7.	REER et régimes de pensions	Lb-35, I-23, I-87
8.	Déductions d'entreprise	
	– frais d'automobile	Lb-36, I-24, I-88, Av.
	– repas d'affaires et frais de représentation	Lb-36, I-24, I-92

9. Déductions pour emploi
- frais liés à un emploi Lb-36, I-93
- instruments de musique appartenant à des employés Lb-36, I-94

10. Actions accréditives ..... Lb-49, I-24, I-122, Av.

11. Sociétés en commandite ..... I-123, Av.

12. Autres déductions
- productions cinématographiques canadiennes portant visa Lb-36, I-24, I-99
- pertes locatives sur IRLM Lb-36, I-24, I-100

13. Régimes des revenus et pertes agricoles Lb-36, I-24, I-94
- comptabilité de caisse ..... I-94, Av.
- critère de rentabilité I-95
- critère de recettes brutes ..... I-96, Av.
- agriculteurs débutants I-96

14. Étalement du revenu ..... I-101, Av.

15. Effet de la proposition de la réforme fiscale: première étape
- particuliers et ménages Lb-37, I-37, I-44
- déclarants types I-55, I-70
- illustration du calcul de l'impôt de l'individu I-30

Impôt direct des sociétés

1. Liste des taux Lb-44, I-25, I-105

2. Déductions pour amortissement Lb-46, I-26, I-108

3. Gains en capital Lb-46, I-26, I-106

4. Crédit d'impôt à l'investissement Lb-47
- taux I-117
- limitation des demandes annuelles I-118
- disposition de remboursement I-119

5. Encouragements à la R&D ..... Lb-49, I-29, I-125, Av.

6. Mesures touchant les biens servant à l'extraction des ressources ... I-27
   - épuisement gagné ... I-120
   - actions accréditives et sociétés en commandite – règles sur la fraction à risque ... I-122

7. Mesures touchant le secteur de la finance, de l'assurance et de l'immobilier ... Lb-50, I-29
   - intérêts et autres coûts ... I-127
   - dépenses d'émission de titres ... I-128
   - pertes sur prêts et réserves des institutions financières ... I-129
   - régime fiscal des créances douteuses, polices d'assurance-vie et réserves pour indemnités non payées ... I-131
   - dispositions transitoires – réserves ... I-135
   - définition du revenu de placement des compagnies d'assurance-vie ... I-135
   - impôt sur les revenus de placement accumulés afin de financer les obligations d'assurance des compagnies d'assurance-vie ... I-137

8. Repas d'affaires et frais de représentation ... Lb-51, I-91

9. Régime fiscal des actions privilégiées ... Lb-51, Av.

10. Régime fiscal des biens en immobilisations admissibles ... I-124, Av.

11. Imposition des revenus de placement des sociétés privées ... I-107

12. Effets des mesures proposées sur les sociétés et les secteurs ... Lb-52, I-44, I-51

Observation et administration de l'impôt

1. Disposition générale anti-évitement ... Lb-59, I-26, I-140, I-154

2. Révision des règles anti-évitement particulières ... Lb-59, I-141

3. Mesures de déclaration et d'observation ... Lb-60, I-142, I-157

Mesures transitoires

1. Changements des taxes de vente et d'accise
   - application de la taxe aux sociétés de commercialisation liées à un fabricant Lb-60, T-168
   - changements du niveau d'imposition de la taxe de vente Lb-60, T-170
   - radiation de la peinture et du papier peint de la liste des matériaux de construction Lb-61, T-172
   - taxe sur les services de télécommunications Lb-62, T-171

2. Crédit d'impôt fédéral pour taxe de vente pour l'année d'imposition 1988 ..... Lb-61, I-80, T-172

3. Remise accélérée
   - taxe de vente et d'accise Lb-61, T-173
   - acomptes trimestriels et retenues à la source Lb-61, I-103

Réforme de la taxe de vente

1. Raisons des changements Lb-62, T-11, T-26

2. Taxe de vente multi-stades Lb-62, T-29, T-53
   - particularités de la taxe T-71-159
   - exemples de calcul de la taxe T-159-164
   - crédits d'impôt remboursables Lb-66, T-48-51

3. Options de la mise en œuvre de la taxe de vente multi-stades
   - taxe de vente nationale Lb-70, T-53-60
   - taxe fédérale sur les biens et services Lb-72, T-61-63
   - taxe fédérale à la valeur ajoutée Lb-71, T-63-64

Effets économiques et financiers de la réforme fiscale

1. Effets sur le rendement de l'économie
   - réforme de l'impôt des particuliers Lb-75, P3-5
   - réforme de l'impôt des sociétés Lb-76, P5-7
   - réforme de la taxe de vente Lb-76, P-8-13

2. Effets de la fiscalité fédérale
   - stabilité financière P-32-33
   - effets directs des mesures fiscales I-33, P-33-36
   - recettes fiscales fédérales P-36-38
   - principes financiers P-39-43

3. Effets sur les recettes provinciales Lb-81, I-51